CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2008.

ACTOR: PODER EJECUTIVO FEDERAL.

MINISTRO PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ.
SECRETARIA ADJUNTA: VIANNEY AMEZCUA SALAZAR.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **doce de mayo de dos mil once.**

Vo.Bo.

V I S T O S; Y
R E S U L T A N D O :

Cotejó:

PRIMERO. Por oficio recibido el veintiséis de mayo de dos mil ocho, en el domicilio particular del funcionario autorizado para recibir promociones fuera del horario de labores de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Juan Rafael Elvira Quesada, en su carácter de Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, promovió controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo Federal, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos por la autoridad que a continuación se señala:

AUTORIDAD DEMANDADA:

Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo.

ACTOS IMPUGNADOS:

El 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 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.

SEGUNDO. Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

A. DECRETOS FEDERALES RELACIONADOS CON LOS ACTOS IMPUGNADOS:

1. El veintinueve de marzo de mil novecientos cincuenta y cuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto mediante el cual se declaró como terreno nacional una superficie parcial de 431-00-00 hectáreas, ubicadas en la Delegación de Gobierno de Cozumel, Territorio de Quintana Roo.

2. El veintidós de julio de mil novecientos setenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Declaratoria de Propiedad Nacional de un terreno compuesto por tres fracciones, con

superficies parciales que, en total, suman 11,714-00-00 hectáreas, ubicado en la Delegación de Gobierno de Cozumel, Territorio de Quintana Roo.

3. El veintisiete de noviembre de mil novecientos setenta y tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se cede al Gobierno del Territorio de Quintana Roo, una superficie de 1,910-00-00 hectáreas, para la creación del Fundo Legal del Poblado de Tulum.

4. El veintiséis de septiembre de mil novecientos setenta y cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento al que se sujetará el Fraccionamiento de Lotes Urbanos y Suburbanos comprendidos dentro del Área destinada a la Creación del Fundo Legal del Poblado de Tulum, en el que se estableció que:

a) En la superficie destinada a la creación del Fundo Legal del Poblado de Tulum, deberían destinarse las superficies necesarias para establecer servicios públicos, parques, mercados, panteones, rastros, cárceles y demás proyectos que autorizara la Secretaría de la Reforma Agraria.

b) De la superficie cedida para la creación del Fundo Legal del Poblado de Tulum, quedarían excluidos únicamente los terrenos enajenados a particulares antes del doce de abril de mil novecientos diecisiete y los terrenos solicitados por particulares, cuya adquisición hubiese sido titulada provisionalmente por la Secretaría de la Reforma Agraria.

c) Con excepción de los terrenos excluidos, todos los demás comprendidos dentro del perímetro descrito en el Decreto de mil

novecientos setenta y tres, se cederían gratuitamente al Gobierno Local, para usos y servicios públicos de la población, así como para fomentar el desarrollo socioeconómico de la localidad, mediante la creación de zonas de desarrollo turístico.

d) En caso de no haber sido destinada a un uso público o reducida a propiedad particular en un plazo de tres años, dicha superficie volvería a ser propiedad de la Nación.

5. El dieciséis de marzo de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual el Gobierno Federal cede gratuitamente al Gobierno del Estado de Quintana Roo, una superficie de 200-00-00 hectáreas, para la ampliación del Fundo Legal de Población denominado Tulum, Municipio de Cozumel, de dicho Estado.

6. El veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

Este Decreto de carácter expropiatorio se fundamentó en los artículos 62 a 66 y 68 a 72 de la Ley Forestal, entonces vigente, así como en los artículos 27 y 42 de la Ley General de Bienes Nacionales.

7. El treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, por segunda ocasión, el Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

8. El dieciocho de mayo de mil novecientos ochenta y uno, se inscribió el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, en el Registro del Patrimonio Inmobiliario Federal. De igual forma, el doce de mayo de mil novecientos ochenta y dos y el once de septiembre de mil novecientos noventa, quedó inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Chetumal.

9. El treinta y uno de agosto de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

10. El ocho de diciembre de mil novecientos noventa y tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos, el área conocida como Tulum-Tancah, ubicada en el Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo.

Este Decreto se fundamentó en diversos artículos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos. La poligonal que define el área de zona arqueológica comprende la superficie del Parque Nacional Tulum.

11. El quince de noviembre de dos mil siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Acuerdo por el que se destina al servicio de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por conducto de la Dirección Regional Península de Yucatán, una superficie de 184,409.58 metros cuadrados de zona federal marítimo terrestre, ubicada en las playas adyacentes al Parque Nacional Tulum, Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, con el objeto de

que la utilice para la protección y mantenimiento del estado natural de la flora y la fauna nativa, específicamente, para la instrumentación del Programa Nacional de Conservación de las Tortugas Marinas, Caguama y Blanca, en peligro de extinción.

B. ACUERDOS APROBADOS POR EL CABILDO DEL MUNICIPIO DE SOLIDARIDAD, ESTADO DE QUINTANA ROO, EN RELACIÓN CON LOS ACTOS IMPUGNADOS:

1. El primero de abril de dos mil dos, el Municipio de Solidaridad publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2002-2026, en el que el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, no fueron considerados como parte del Centro de Población, al excluírseles de su ámbito de aplicación.

Este Programa se refiere al Parque Nacional Tulum como un "área inmediata de influencia al Centro de Población, con incidencia directa en cuanto al medio físico natural y al medio físico transformado" y tiene por objeto "definir claramente los límites del Centro de Población, que incluye la previsión suficiente y adecuada para las áreas de reserva urbana, para el crecimiento poblacional esperado, sus fuentes de aprovechamiento de agua, la oferta turística y las áreas que promuevan la vinculación interna y externa de sus habitantes y del turismo, fuera de los cuales no deberá de permitirse ninguna acción urbanística".

2. El nueve de abril de dos mil ocho, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el 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, mediante el cual se expide el citado Programa, que comprende, dentro del Centro de Población que se amplía, el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, con el fin de regular su aprovechamiento urbano.

Dichos actos son contrarios al marco legal aplicable a las áreas naturales protegidas y, en específico, a aquellas que son administradas por el Ejecutivo Federal, como lo es el Parque Nacional Tulum, motivo por el cual se acude a la presente vía, a fin de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare su invalidez.

C. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. Áreas Naturales Protegidas

Las áreas naturales protegidas encuentran sustento en el artículo 27 de la Constitución Federal que, desde mil novecientos diecisiete, consideró la conservación de los recursos naturales como un interés superior de la Nación que debía prevalecer sobre cualquier interés particular en contrario.

El artículo 27 constitucional ha sido objeto de diversas modificaciones, que han reafirmado el derecho de la Nación de regular, con fines de conservación, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

En este sentido, resulta de especial importancia la reforma publicada el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete, mediante la cual se estableció, como consecuencia del derecho de la Nación de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación que, en lo sucesivo, se dictarían las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Así también, se adicionó la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Federal, para incluir, dentro de la competencia del Congreso de la Unión, la expedición de leyes generales que determinen la concurrencia de los gobiernos federal, estatal y municipal, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Junto con el derecho y correlativo deber de las autoridades de los tres órdenes de gobierno de cuidar la conservación de los recursos naturales y establecer las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, la Constitución Federal establece, en su artículo 4, el derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, así como el deber del Estado de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable.

Al resolver la controversia constitucional 95/2004, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que, más allá del derecho subjetivo reconocido por la Constitución, el artículo 4 impone la exigencia de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental.

Por su parte, el artículo 25 de la Constitución Federal establece el deber del Estado de garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable.

El concepto de desarrollo sustentable tiene un contenido normativo y no puede entenderse como una mera disposición programática, razón por la cual los diferentes órdenes de gobierno están obligados al cumplimiento irrestricto de dicho fin, mediante la adopción de medidas y la realización de acciones que se dirijan a este objetivo, así como absteniéndose de llevar a cabo actos contrarios al mismo.

a) Distribución de competencias

El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, establece que el Congreso tiene facultades para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado los alcances de las leyes generales mediante las cuales se define el ámbito de competencia dentro del que actuarán los Poderes Federales, en las materias reguladas por las mismas, en la tesis de rubro “FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.”.

En ejercicio de dicha facultad, el legislador federal expidió la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, a través de la cual se han determinado, de manera clara y precisa, las facultades

que corresponden a los tres órdenes de gobierno en materia ambiental.

En este sentido, de la lectura del artículo 115 de la Constitución Federal, se desprende lo siguiente:

(i) Existe un orden jurídico municipal dentro del cual los Ayuntamientos pueden dictar disposiciones de carácter general mediante las cuales se organice la administración pública municipal y se regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, lo anterior, en estricto apego a lo dispuesto por las leyes generales, federales y estatales.

De este modo, los Municipios deben atender, en el ejercicio de sus facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano y para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, a las disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que regulan el sistema de áreas naturales protegidas, mediante el cual el Congreso de la Unión ha determinado un régimen jurídico específico para la protección de las zonas del territorio nacional en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la acción del hombre y que, por tanto, requieren ser preservadas y restauradas y que, en el caso de los Parques Nacionales, como el Parque Nacional Tulum, son de competencia federal.

Lo anterior significa que las facultades del Municipio, incluso, las reglamentarias, tienen límites en su ejercicio, establecidos por las leyes federales y locales, tal como se establece en la tesis de rubro “FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES.”.

(ii) Los Ayuntamientos están facultados, conforme al artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas necesarios, de acuerdo con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución, conforme al cual deberá regularse el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para cuidar de su conservación, estableciéndose las medidas adecuadas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En el ejercicio de las atribuciones que la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal confiere a los Municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; participar en la formulación de planes de desarrollo regional; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia; los Ayuntamientos deberán establecer, en todo caso, previsiones acordes con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que incluyen, entre otros, la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los elementos naturales.

De esta forma, para cumplir con los fines previstos por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, los Municipios deberán atender y no contravenir las disposiciones reglamentarias de los preceptos constitucionales que se refieren a la protección del ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, previstas, de manera específica, en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

(iii) Los Municipios deben sujetarse, en el ejercicio de las facultades que les confiere el artículo 115 constitucional, a las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión.

Conforme al artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, corresponde al Congreso de la Unión determinar la participación de los órdenes de gobierno en una ley general.

Lo anterior, toda vez que si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Federal establece que las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados, también lo es que el artículo 73 de la propia Constitución establece que corresponde al Congreso de la Unión establecer un reparto de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios e, incluso, el Distrito Federal, en ciertas materias, como la ambiental, reconociéndose así que las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, los municipios y el gobierno federal puedan actuar respecto de una misma materia, bajo la forma y en los términos que determine el legislador federal en las leyes generales respectivas.

Diversas leyes generales han sido objeto de interpretación por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estimándose, por un lado, que forman parte de un bloque de constitucionalidad, al poder incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado mexicano y, por otro, que corresponden a aquellas respecto de las cuales el Constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas, de manera que, una vez promulgadas y publicadas, deben ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales.

Lo anterior permite afirmar que las autoridades federales, estatales y municipales deben ceñirse en su actuación a la distribución de competencias prevista en las leyes generales, sin que sea posible admitir que, en ejercicio de facultades diversas, contravengan disposiciones emitidas por el Congreso de la Unión que, en el caso concreto, se refieren al régimen jurídico, de competencia federal, aplicable a los parques nacionales, como en la especie lo es el Parque Nacional Tulum.

En este sentido, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece la concurrencia del Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico. De este modo, tal como se prevé en el artículo 4 de la ley general mencionada, el Gobierno Federal, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en estas materias, de conformidad con la distribución de competencias prevista en la misma, en la forma y términos en que el legislador ha determinado su participación.

Así también, establece un régimen jurídico específico conforme al cual corresponde a la Federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, dentro de las que se incluyen los parques nacionales, que podrán establecerse únicamente mediante declaratoria expedida por el Titular del Ejecutivo Federal.

Por su parte, los Municipios, de conformidad con la ley general mencionada, tienen diversas atribuciones en materia ambiental, tales como la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos

en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados; la creación y administración de zonas de preservación ecológica en los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas previstas por la legislación local; la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local y el control y vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas; la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados; y, en general, la atención de los demás asuntos que, en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente, les concede la ley y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.

Así, dado que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente ha establecido un sistema de distribución de competencias en materia ambiental, conforme al cual corresponde, en exclusiva, a la Federación, el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, como el Parque Nacional Tulum, los gobiernos estatales y municipales deben reconocer la competencia de la Federación y el régimen jurídico a que están sujetas dichas áreas protegidas.

Las áreas naturales protegidas constituyen el instrumento de política ambiental mediante el cual el Poder Legislativo Federal

contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución para la conservación de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en aquellas zonas del territorio nacional que no han sido significativamente alteradas por la acción del hombre.

Los alcances del establecimiento de un área natural protegida de competencia federal y sus implicaciones para el espacio territorial sobre el cual se aplican, están determinados en diversos preceptos de la ley general, en los cuales se determina que:

- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas, se considera de utilidad pública.

- Dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal, los parques nacionales representan la categoría más restrictiva, toda vez que, en los mismos, únicamente puede permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y, en general, la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

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

- Mediante el régimen de áreas naturales protegidas, el Ejecutivo Federal puede ordenar el territorio, en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial. De esta forma, las áreas naturales protegidas implican una delimitación de actividades territoriales, establecidas por el Ejecutivo Federal, a las cuales deben ceñirse los órdenes de gobierno que interactúan en ellas.

- Dentro del régimen jurídico aplicable a los parques nacionales, se establece que, en ellos, únicamente podrán establecerse zonas de protección y de uso restringido, así como subzonas de uso tradicional, de uso público y de recuperación.

Al amparo de dichas normas, es válido concluir que compete al Ejecutivo Federal delimitar las áreas naturales protegidas de competencia federal, establecer las modalidades y limitaciones a las que se sujetarán las mismas y ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial, delimitando, a su vez, las actividades territoriales que podrán desarrollarse en ellas.

La ley, incluso, señala que, una vez creada un área natural protegida, podrán modificarse su extensión, los usos de suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por el Titular del Ejecutivo Federal.

Luego, la asignación de usos de suelo y la zonificación que se establecen en los Programas de Desarrollo Urbano Municipal, deben respetar la ordenación del territorio de las áreas naturales protegidas, en función del grado de conservación y representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y

potencial, definidos mediante la delimitación territorial de actividades y usos de suelo establecidos por el Ejecutivo Federal, en los decretos por los cuales se crean dichas áreas de competencia federal.

En este orden de ideas, como se ha señalado, el veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, 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, Estado de Quintana Roo, vigente al día de hoy, mediante el cual el Ejecutivo Federal expropió los terrenos que integran dicha superficie, con objeto de destinarlos al uso público para la recreación y el turismo de bajo impacto, así como a la conservación de los recursos naturales.

De esta forma, como se podrá advertir, el Parque Nacional Tulum es un área natural protegida de competencia federal, dentro de la cual, por disposición expresa de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, únicamente puede permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y, en general, la preservación de los ecosistemas y sus elementos y la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos. Además, su establecimiento, regulación, vigilancia y administración corresponden al Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En este contexto, mediante la publicación del Acuerdo 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, el Municipio de Solidaridad vulnera el régimen jurídico

aplicable a las áreas naturales protegidas de competencia federal, como lo es el Parque Nacional Tulum, al pretender incluirlo indebidamente dentro del Centro de Población del mismo nombre, asignando usos de suelo incompatibles con su régimen de protección y permitiendo la realización de actividades que no corresponden a las permitidas por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente para dichas zonas, poniendo en riesgo inminente la conservación de los recursos y el equilibrio ecológico del área.

En cuanto a sus implicaciones de facto, la inclusión injustificada del Parque Nacional Tulum, con la consecuente asignación de los usos de suelo y las actividades de urbanización previstas en el Programa de Desarrollo Urbano que se combate, contravienen el régimen jurídico de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y la preservación y restauración del equilibrio ecológico del referido Parque Nacional, promoviendo un esquema de desarrollo regional no sustentable, contrario al previsto por la Constitución Federal.

Respecto de sus consecuencias jurídicas, el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, contraviene directamente las disposiciones constitucionales que tutelan el derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, así como el mandato de velar por la conservación de los recursos naturales y establecer las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico, invadiendo, incluso, la competencia que la propia Constitución y la ley de la materia otorgan a la Federación para establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas de su competencia, como son los parques nacionales y, en particular, el Parque Nacional Tulum.

El Programa de Desarrollo Urbano que se combate, reconoce la importancia de proteger la riqueza arqueológica y ambiental de la región, así como la grave presión que enfrenta su conservación, como consecuencia del acelerado crecimiento demográfico y urbano que han deteriorado, en muchos casos, de modo irreversible, el medio ambiente y los recursos naturales de diversas áreas en la región; sin embargo, lejos de establecer medidas de protección adecuadas que impidan la destrucción de los recursos naturales y el patrimonio cultural de la zona, permite la devastación de un área protegida por dos decretos federales, al incorporarla, sin fundamento alguno, en los procesos de urbanización locales.

En efecto, desde mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos noventa y tres, los polígonos que comprenden el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah han estado vigentes y no han sido objeto, a la fecha, de alguna modificación, es decir, desde las fechas de expedición de los Decretos respectivos, el Gobierno Federal ha destinado dichas áreas a fines exclusivos de conservación de los recursos naturales y los monumentos arqueológicos.

En cambio, mediante el Programa de Desarrollo Urbano que se reclama, el Municipio de Solidaridad, en perjuicio de los intereses del Ejecutivo Federal, así como de su competencia para administrar los parques nacionales, determina que regulará la totalidad de los predios que comprende la ampliación del Centro de Población de Tulum, incluyendo el Parque Nacional del mismo nombre, sin importar su régimen jurídico de propiedad. Así, el Municipio incluye dentro de la regulación urbana que lleva a cabo mediante la actualización del mencionado Programa, predios expropiados en mil novecientos ochenta y uno, a favor del Gobierno Federal, para su uso público y

conservación, sujetos a un régimen de propiedad de bienes de dominio público de la Nación.

Mediante la publicación del Programa de Desarrollo Urbano, el Municipio de Solidaridad incurre en violaciones constitucionales y legales, reconociendo expresamente la invasión a la esfera competencial de la Federación, al señalar que se regula el aprovechamiento urbano de la totalidad de los terrenos que integran el polígono protegido por los Decretos Federales antes referidos, sin importar su régimen jurídico de propiedad, pues, desde su particular punto de vista, deben incluirse aun aquellas áreas de propiedad federal, como sería el caso de la declarada como Zona de Monumentos Arqueológicos, por decreto presidencial de diciembre de mil novecientos noventa y tres, cuyo objeto es la protección del asentamiento prehispánico maya y la declarada como Parque Nacional, por decreto presidencial de mil novecientos ochenta y uno, cuya finalidad es la protección de la selva, los manglares y los cenotes, en el entorno de los sitios arqueológicos de Tulum y Tancah, que albergan flora y fauna características de la región.

Lo anterior permite formular las siguientes conclusiones:

(i) Como lo reconoce el Municipio demandado, el objetivo y la razón de ser del Programa de Desarrollo Urbano es la regulación del aprovechamiento urbano de los terrenos comprendidos dentro de su territorio. Las leyes general y local en materia de asentamientos humanos establecen como requisito indispensable que las zonas a regularse sean susceptibles de aprovechamiento urbano. El Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah no lo son.

(ii) El Programa dispone que se incluye la totalidad de los predios que arbitrariamente se han elegido por el Municipio de Solidaridad para integrarse al Centro de Población de Tulum, sin fundamento, ni motivo alguno, imponiéndose modalidades a la propiedad, sin importar el régimen jurídico de dicha propiedad.

No obstante, el Municipio de Solidaridad omite mencionar que el veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, se expropiaron, a favor del Gobierno Federal, los terrenos que integran el polígono del Parque Nacional Tulum, incluyendo aquellos que, dentro de este polígono, fueron cedidos al Gobierno Estatal, mediante los decretos de veintisiete de noviembre de mil novecientos setenta y tres y dieciséis de marzo de mil novecientos ochenta y uno, por lo que los terrenos del Parque Nacional, desde su creación, dejaron de formar parte de los bienes cedidos al Estado para crear el Fundo Legal del Poblado de Tulum, integrándose, como bienes de dominio público, al patrimonio de la Nación e inscribiéndose debidamente en los Registros Públicos del Patrimonio Inmobiliario Federal y de la Propiedad y el Comercio de la Ciudad de Chetumal, retomando así, como cuando fueron terrenos nacionales, su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

El Municipio no puede regular los predios que integran el Parque Nacional Tulum que, reconoce, son de propiedad federal, “sin importar su régimen de propiedad”, con el fin de que “no existan autonomías en el Estado”, dado que, al hacerlo, desconoce y vulnera el régimen jurídico conforme al cual los bienes de dominio público de la Nación únicamente están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales.

Conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, estos bienes se encuentran sujetos a la jurisdicción exclusiva de los poderes

federales. El Parque Nacional Tulum está creado sobre terrenos que se expropiaron en mil novecientos ochenta y uno, a favor del Gobierno Federal, para destinarse al uso público y la conservación, por lo que, cuando se afirma que la regulación de los usos de suelo municipal invade la competencia de la Federación para administrar los bienes de su propiedad, lejos de “crear autonomías dentro del Estado”, tiene por objeto promover la observancia del régimen jurídico de los bienes de dominio público de la Nación.

De esta forma, es posible concluir que el Municipio de Solidaridad no puede imponer modalidades a los bienes de dominio público de la Nación, pues atentaría contra el interés general que se persigue con su tutela, que corresponde al Ejecutivo Federal.

Luego, el Programa de Desarrollo Urbano combatido, vulnera la competencia del Ejecutivo Federal, al pretender regular la totalidad de los terrenos comprendidos dentro del Centro de Población de Tulum, cuestionando la validez del Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declara Parque Nacional, con el mismo nombre, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno.

En este sentido, los argumentos formulados por el Municipio de Solidaridad, sobre los supuestos errores que advierte en el polígono de protección del Parque Nacional Tulum, son irrelevantes respecto de la determinación del régimen jurídico federal y de propiedad pública del dominio de la Nación que, como área natural protegida, le son aplicables. Pese a su irrelevancia, tales consideraciones ponen nuevamente en evidencia el ejercicio extralimitado de sus atribuciones,

sin fundamento legal, en perjuicio de los intereses de la Federación, pues no le compete analizar la validez de un Decreto expedido por el Ejecutivo Federal.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso aclarar que la apreciación del Municipio es errónea, toda vez que la poligonal que delimita el área protegida por el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum no se determina en función de su descripción topográfico-analítica, como indebidamente pretende hacer creer el Municipio de Solidaridad, sino, como el propio Decreto establece en uno de sus considerandos, en función del plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que se basa en las mojoneras, aún visibles, que permiten, en todo momento, medir el área protegida, sin error de cálculo alguno.

Por consiguiente, las referencias municipales en este sentido, son incorrectas, toda vez que el polígono protegido por el Parque Nacional Tulum comprende la franja costera continental, al norte del sitio arqueológico de Tulum, protegido, en todo caso, por el Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos la Región conocida como Tulum-Tancah, por lo que deberán ignorarse para efectos de la determinación del régimen jurídico que corresponde aplicar al área referida.

Como se observa, el Municipio de Solidaridad nuevamente atenta contra los intereses de la Federación, al poner en duda su carácter de propietaria de los bienes expropiados a favor del Gobierno Federal, mediante la expedición del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, en mil novecientos ochenta y uno, cuando, al estar vigente dicho Decreto, es notorio el hecho de que el único propietario y poseedor legítimo del área natural protegida es la Federación y, por

tratarse de un bien de dominio público de la Nación, expropiado para uso público y conservación de sus recursos naturales, es inalienable e imprescriptible, por lo que los particulares no pueden adquirir válidamente derechos sobre él.

De este modo, las consideraciones del Municipio sobre la pretendida existencia de títulos de propiedad particular sobre los terrenos del Parque Nacional, son igualmente irrelevantes en cuanto al régimen jurídico al que deben sujetarse los poseedores de predios en áreas naturales protegidas de competencia federal, pues, suponiendo, sin conceder, que éstos existieran, frente al régimen federal que subsiste en el Parque Nacional, también quedarían sujetos a las modalidades establecidas en los Decretos mencionados, en términos de lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Así las cosas, la motivación que el Municipio de Solidaridad pretende utilizar para aplicar densidades de construcción y desarrollo turístico, así como para urbanizar el Parque Nacional Tulum, carece de validez, toda vez que la existencia de otros regímenes de propiedad no modifica el régimen jurídico aplicable a las áreas naturales protegidas, ni elimina la competencia federal que caracteriza a los parques nacionales.

Luego, en ningún momento, se autoriza al Municipio a propiciar, mediante la norma especial de zonificación, a que se hará referencia más adelante, la adquisición de derechos, en perjuicio de los intereses de la Nación y en detrimento de la competencia de la Federación, para realizar actividades prohibidas por la ley dentro del Parque Nacional Tulum, ni a asignar usos de suelo incompatibles con su régimen jurídico.

Por otro lado, resulta necesario apuntar algunas de las violaciones constitucionales que se contienen en puntos específicos del Programa de Desarrollo Urbano, entre las que destacan:

El Capítulo I, “Nivel de Antecedentes”, sienta las bases normativas sobre las cuales el Municipio de Solidaridad expide el Programa de Desarrollo Urbano. El análisis de estas bases constituye un elemento primordial para comprender los errores de apreciación, los vicios de procedimiento y de legalidad y la invasión de la competencia federal, en que incurre el Municipio, al pretender regular las actividades permitidas dentro de un área natural protegida de jurisdicción federal.

En el apartado 1.2, “Fundamentación y Motivación”, el Municipio de Solidaridad expone las razones que motivaron la expedición del Acuerdo y Programa impugnados, tratándolas de encuadrar en los requisitos exigidos por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, al sostener que “la actualización o modificación del Programa obedece a que la Ciudad de Tulum ha experimentado crecimiento poblacional muy acelerado, crecimiento significativo en el número de cuartos de hotel en operación, lo que demanda nueva infraestructura y servicios para atender las necesidades de crecimiento de la localidad, circunstancias que derivan en una variación sustancial de las condiciones previstas por el Programa Director, lo cual, aunado a las peticiones expresas de personas y grupos representativos de la sociedad tulumense, motivó a las autoridades municipales, con apego a los artículos 29 y 30 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, lo sometieran a un proceso de revisión para su actualización, cumpliendo, desde luego, con el proceso y cada una de las formalidades previstas por el artículo 27 de la referida ley”.

Asimismo, dicho apartado continúa señalando que el citado ordenamiento legal establece que los Programas de Desarrollo Urbano se pueden modificar “cuando exista una variación sustancial de las condiciones que le dieron origen” y que “la nueva información sobre la presencia de un importante sistema de ríos subterráneos que cruza por la zona urbana de Tulum, los patrones acelerados de crecimiento demográfico y la necesaria consideración de los polígonos del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos de Tulum-Tancah, son las principales condiciones de cambio que justifican la modificación y actualización del Programa”.

La argumentación formulada por el Municipio de Solidaridad, es incorrecta e invade la competencia federal, toda vez que el Programa de Desarrollo Urbano 2002-2026, instrumento que se dejó sin efectos por virtud del Acuerdo que se combate, había excluido correctamente al Parque Nacional Tulum de su ámbito material de aplicación, tomando en cuenta que se trataba de un área natural protegida de jurisdicción federal, regulada por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En consecuencia, cuando el Programa de Desarrollo Urbano combatido incluye dentro de su ámbito material de aplicación al Parque Nacional Tulum, desconociendo su régimen jurídico específico de conservación, así como la competencia exclusiva del Ejecutivo Federal para definirlo, invade la esfera de atribuciones de la Federación, pues pretende regular una zona sujeta a un régimen especial de manejo y conservación, en términos de la Constitución Federal y la ley de la materia.

En este sentido, es incorrecto afirmar, como lo hace el Municipio de Solidaridad en el Programa de Desarrollo Urbano impugnado, que

las circunstancias dentro del Parque Nacional hayan cambiado a tal grado “que se haga necesaria” su inclusión dentro de los límites del Centro de Población de Tulum. Si bien es cierto, 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.

Así también, es falsa la aseveración del Municipio, en la que pretende hacer creer que las circunstancias materiales del Parque Nacional Tulum son tales que el régimen de propiedad de los terrenos y su esquema de manejo y conservación han sido rebasados por los hechos y que merecen, en consecuencia, el tratamiento de un centro de población, cuando el Parque Nacional Tulum es manejado y supervisado por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, existiendo un Administrador del Parque Nacional y un Director Regional, que se encargan de la administración diaria del mismo, de su protección y defensa legal, en contra de los actos ilícitos que se han cometido en contra de la propiedad del mismo.

El Parque Nacional Tulum mantiene su riqueza natural, la cual ha sido preservada por el Poder Ejecutivo Federal, en uso de las atribuciones que la Constitución le otorga. De permitirse la entrada en vigor del Programa de Desarrollo Urbano en los terrenos de dicho Parque Nacional, ello significaría, además del desmonte de la vegetación y la fragmentación de la superficie, la pérdida del hábitat para, al menos, ochenta y cinco especies de treinta y seis familias de flora, cincuenta y nueve especies de mariposas, cuarenta y cinco especies de aves, diez especies de anfibios, cuarenta y dos especies

de reptiles y cuarenta y tres especies de mamíferos, generando, a su vez, la pérdida de servicios ambientales, tales como el paisaje, la captura y la disponibilidad de agua, la captura de carbono, los espacios para la recreación de la población, la educación ambiental y la investigación científica.

En efecto, en el apartado 1.5, “Medio Físico Transformado”, no se incluye, dentro de los elementos del trazo urbano del Centro de Población Tulum, al referido Parque Nacional, lo cual es correcto, pues los terrenos comprendidos dentro de él no han sido transformados significativamente por la acción del hombre y, en consecuencia, no se justifica -suponiendo, sin conceder, que tal situación no invadiera la competencia del Poder Ejecutivo Federal- su inclusión como parte del Centro de Población y la modificación al Programa de Desarrollo Urbano 2002-2026.

Por su parte, el numeral 1.8.2, “Aptitudes del Suelo para el Desarrollo Urbano”, al hacer una descripción de las zonas que comprende el Centro de Población de Tulum, establece, de manera textual, que “al oriente, se localizan las áreas no aptas para asentamientos humanos, en virtud de que ahí se ubica el Parque Nacional Tulum y presentan características patrimoniales, paisajísticas y naturales de relevancia para la población. Sin embargo, sobre la costa, aprovechando la belleza del mar y el entorno, se podrán localizar hoteles de baja densidad”.

De lo anterior, se sigue el reconocimiento por parte del Municipio de Solidaridad de la existencia del Parque Nacional Tulum y su poca aptitud para el desarrollo de asentamientos humanos. No obstante, el Municipio se equivoca, al considerar que, sobre la costa comprendida dentro del polígono del Parque Nacional, se pueden localizar hoteles

de baja densidad, puesto que los terrenos ubicados en dicha costa forman parte del Parque y, por lo tanto, se encuentran sujetos a la legislación federal aplicable a dicha área natural protegida.

A mayor abundamiento, cabe señalar que la regulación municipal es inviable e incongruente, dado que, aun en el supuesto de que, mediante resolución judicial, se declarara la invalidez del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, dicha invalidez no tendría efectos erga omnes, en virtud del principio de relatividad de las sentencias. En este supuesto, si el Municipio autorizara la urbanización de predios aislados dentro del Parque Nacional, como si fueran islas dentro del mismo, el área natural protegida de jurisdicción federal sería afectada en su totalidad, ya que los impactos ambientales negativos derivados del desmonte de vegetación en algunos predios, así como la fragmentación del hábitat, ocasionarían un daño a la flora y la fauna y, en general, a los ecosistemas y servicios ambientales del referido Parque Nacional.

De igual forma, el Municipio atenta nuevamente contra la naturaleza del Parque Nacional Tulum, mediante el “Esquema de Transferencia de Potencial de Desarrollo”, propuesto en el inciso 3.3.11 del Programa de Desarrollo Urbano que se combate, pues permite el aumento de las densidades de construcción dentro del Parque Nacional, “mediante la creación de derechos de edificación que podrán ser vendidos por los propietarios de los predios de protección ecológica, considerados como emisores de potencial de desarrollo y esos derechos de edificación podrán ser adquiridos en el mercado inmobiliario por los propietarios de predios con asignación de usos habitacionales o turísticos hoteleros”.

Así, el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum pretende incluir en el mercado inmobiliario, terrenos de propiedad federal, destinados, por disposición expresa del Ejecutivo Federal, al uso público y la recreación de los habitantes de la región, así como a la conservación de los recursos naturales existentes.

De manera general, el Capítulo III, “Nivel Estratégico”, del Programa de Desarrollo Urbano, explicita la instrumentación de la estrategia general y las políticas de desarrollo urbano contenidas en dicho Programa. De manera específica, se invade la competencia federal en los siguientes puntos:

En el apartado 3.3, “Dosificación General”, se establece un “Esquema General de Zonificación de Usos, Destinos y Reservas”, que establece las densidades que serán aplicadas en las distintas zonas del Centro de Población de Tulum, incluso, en zonas de jurisdicción federal, en las que la regulación de actividades compete, de acuerdo con la Constitución Federal y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, al Ejecutivo Federal, transgrediendo, además, los objetivos de conservación perseguidos en dichos ordenamientos.

En el apartado 3.3.2, “Zonificación de Usos y Destinos en Áreas de Protección Ambiental y Ecológica”, el Municipio de Solidaridad pretende ignorar la existencia de dos zonas de jurisdicción federal, a saber, el área natural protegida conocida como Parque Nacional Tulum, la cual fue establecida y es administrada por el Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le otorga la Constitución y de acuerdo con la distribución de competencias establecida en la ley de la materia, que tiene por objeto el cuidado y conservación de la riqueza natural y ecológica del polígono que comprende dicha área natural

protegida, y la zona arqueológica de Tulum, la cual existe por virtud de un Decreto expedido por el Ejecutivo Federal, cuya conservación y administración están a cargo del Instituto Nacional de Antropología e Historia, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

Los apartados titulados “Turístico Hotelero de Densidad Muy Baja”, “Turístico Hotelero de Densidad Baja”, “Turístico Hotelero de Densidad Media Baja” y “Turístico Hotelero de Densidad Media”, pretenden otorgar densidades a terrenos comprendidos dentro de la poligonal del Parque Nacional Tulum, que son del dominio público de la Federación y que se encuentran sujetos a los destinos y actividades permitidos por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

A este respecto, es incorrecto afirmar, como lo hace el Municipio de Solidaridad, en el Programa de Desarrollo Urbano combatido, que dado que actualmente existen hoteles construidos y en operación dentro de la poligonal del Parque Nacional Tulum, existe un Centro de Población que debe regularse bajo dicho Programa, pues, si bien es cierto, dichos hoteles se encuentran construidos y en operación, están invadiendo los terrenos del Parque Nacional, del dominio público de la Federación y, por lo tanto, inembargables e imprescriptibles, de acuerdo con el artículo 13 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Por tanto, dicha ocupación ilegal no puede generar derechos adquiridos en favor de sus ocupantes, máxime que dichos actos ilícitos están siendo combatidos por la autoridad federal, a través de las vías legales correspondientes.

En el apartado 3.3.10, “Norma Especial de Zonificación”, se pretenden asignar, de manera suspensiva y con objeto de que el

Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum sea desconocido por los ocupantes ilegales de los terrenos que comprende la poligonal del Parque, o bien, que sea invalidado por las autoridades competentes, algunas de las densidades previstas en el apartado denominado “Dosificación General”.

En efecto, con independencia de que dicho apartado esté sujeto a una supuesta condición suspensiva, lo cierto es que pretende desconocer la existencia de la poligonal del Parque Nacional Tulum, la cual se encuentra integrada por terrenos del dominio público de la Federación.

Además, este apartado permitiría la creación de dos mil novecientos cuarenta y siete cuartos de hotel adicionales, lo que viola flagrantemente la vocación de conservación asignada al área comprendida por el referido Parque Nacional, ocasionándose graves daños a la flora y fauna existentes en el lugar.

El Municipio de Solidaridad no puede ejercer sus atribuciones constitucionales en contravención a la Constitución Federal, al ordenar el desarrollo urbano en un territorio que se encuentra bajo jurisdicción federal e invadir la facultad del Poder Ejecutivo Federal de regular las actividades que se llevan a cabo dentro de las áreas naturales protegidas, las cuales deben estar encaminadas a la conservación de ciertos ecosistemas que son únicos, cuya biodiversidad representa el patrimonio de todos los mexicanos.

El Poder Ejecutivo Federal tiene el deber de velar por la integridad de las áreas naturales protegidas a su cargo, sin importar su ubicación geográfica, ni el régimen de propiedad de los terrenos comprendidos dentro de las mismas.

2. Monumentos Arqueológicos

(i) Características de la Zona Arqueológica

La Zona Arqueológica Tulum-Tancah se ubica en la costa oriental de la Península de Yucatán y se considera una de las de mayor importancia, por su posición estratégica en relación con la disponibilidad de abundantes y variados recursos marinos, dada su proximidad con el mar que, en este sector, tiene aguas poco profundas y de gran claridad que facilitan la comunicación, asegurando el comercio costero de la región.

Las características de sus componentes arquitectónicos, como la zona cívica ceremonial, administrativa y de palacios resguardada por una muralla, implican necesariamente un alto grado de conocimientos y organización que posibilitan el desarrollo, lo cual permite calificar al sitio como único en su tipo.

Tulum es un sitio que guarda elementos de suma importancia para los estudios arqueológicos, pues fue una ciudad con estructuras bastante complejas que, en su momento, mantuvo un fuerte control sobre las ciudades a su alrededor, lo que se evidencia, por ejemplo, con las construcciones al interior de la muralla. Asimismo, la riqueza de sus construcciones se demuestra con la profusa decoración en los templos y la delicadeza y colorido de su pintura mural y su zona de palacios.

Se requiere de su protección y conservación, por dos factores sobresalientes:

a) Para continuar con su investigación.

b) Para su rehabilitación y difusión, como zona de gran afluencia turística.

En cuanto a la conservación del patrimonio arqueológico, debe señalarse que el sector de la Zona Arqueológica de Tulum cuenta con un programa permanente de mantenimiento mayor y menor, que ha permitido que las estructuras se conserven en buenas condiciones.

Adicionalmente, el Instituto Nacional de Antropología e Historia ha instrumentado diversos proyectos para continuar con los trabajos de investigación, conservación y difusión del patrimonio arqueológico de la Zona Arqueológica Tulum-Tancah, entre ellos, el del registro de los elementos arqueológicos residenciales, agrícolas y religiosos ubicados en la poligonal, el de la conservación in situ de la pintura mural, el de la instalación de una planta de tratamiento de aguas negras en el área de servicios, la apertura al público del sitio amurallado en horario nocturno y el desarrollo de una propuesta museográfica para la creación de un centro de interpretación en el sitio.

En este sentido, resulta de especial importancia el proyecto enfocado al registro de los elementos residenciales, agrícolas y religiosos ubicados en la poligonal de la zona de monumentos arqueológicos, ya que permitirá contar con un inventario completo de cada una de las estructuras arquitectónicas que forman parte de la ciudad prehispánica. Esta información será una herramienta de enorme valor, no sólo para adelantar hipótesis más confiables sobre la organización interna del antiguo asentamiento, sino para proteger efectivamente cada uno de sus componentes.

Derivado de este registro, se iniciará un amplio proyecto de investigación enfocado en la exploración y puesta en valor del conjunto Tancah, en el que los estudios arqueológicos realizados en años anteriores, permitieron documentar una de las ocupaciones más antiguas del área, que pudiera remontarse a cuando el sitio funcionaba como asentamiento de pescadores.

(ii) Régimen Jurídico de la Zona Arqueológica

Históricamente, se ha determinado que el patrimonio paleontológico y arqueológico es propiedad de la Nación y, consecuentemente, inalienable e imprescriptible, correspondiendo su regulación al Congreso de la Unión.

Dichas referencias se remontan a la época virreinal, pues, en las Leyes de Indias, se estableció que las ruinas de los edificios prehispánicos pertenecían a la Real Propiedad. En el México independiente, permeó el criterio de que estos bienes eran propiedad de la Nación, cuya conservación correspondía a las autoridades federales, emitiéndose disposiciones de carácter administrativo, a efecto de establecer que todas las antigüedades que se encontraban en el territorio, pertenecían al gobierno federal, reservando la facultad de custodiarlas, conservarlas y estudiarlas a dependencias federales y, desde mil ochocientos noventa y siete, se reconoce en una ley federal que los monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación y que su protección y custodia corresponden a la Federación, estatus que prevalece en la actualidad.

El ejercicio de la jurisdicción en materia de monumentos arqueológicos corresponde a la Federación, toda vez que lo relacionado con estos bienes es del interés de la Nación, al

encontrarse estrechamente vinculados con la cultura e identidad de todos sus habitantes. Por ello, la Federación ha dispuesto una serie de normas desde la época independiente para garantizar su protección y preservación, estableciendo la competencia exclusiva de la Federación en esta materia.

El anterior criterio ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, en el año de mil novecientos treinta y tres, al resolver la controversia constitucional promovida en contra del Estado de Oaxaca, señaló: “(…) disposiciones, todas ellas, que demuestran que la Federación ha venido legislando reiteradamente sobre ruinas y monumentos arqueológicos, ejerciendo la jurisdicción que, sobre ellos, como monumentos de la cultura nacional, le confiere la Constitución Federal”.

Por otro lado, México ha suscrito diversas convenciones internacionales, entre las que destacan la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado, la Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural y la Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales.

De esta manera, conforme al artículo 73 de la Constitución Federal, es competencia exclusiva de la Federación emitir leyes que regulen los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos de interés nacional.

En este sentido, el artículo 2 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el seis de mayo de mil

novecientos setenta y dos, otorga una importancia fundamental a la protección del patrimonio cultural, al declarar que esta actividad es de utilidad pública.

El artículo 3, fracciones I, II y IV, de la referida ley, dispone que la aplicación de dicho ordenamiento corresponde al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Educación Pública y el Instituto Nacional de Antropología e Historia, organismo público federal con personalidad jurídica propia, dependiente de la mencionada Secretaría.

A su vez, los artículos 5, 27 y 28, establecen que los monumentos arqueológicos, muebles e inmuebles, son propiedad de la Nación y, por tanto, inalienables, imprescriptibles y sujetos al régimen de dominio público que se establece en la Ley General de Bienes Nacionales.

Lo anterior permite concluir que la protección del patrimonio cultural es una cuestión de utilidad pública, dado que se atiende a los valores culturales presentes en una sociedad.

TERCERO. Los conceptos de invalidez que hace valer el promovente son, en síntesis, los siguientes:

1. Violación a los artículos 115, fracción V, incisos a) y d) y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley General de Bienes Nacionales

Mediante la emisión de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, el

Municipio de Solidaridad invade la competencia del Ejecutivo Federal para administrar los bienes de dominio público de la Nación sujetos a su tutela, al incluir, dentro de su ámbito material de aplicación, los terrenos que integran el Parque Nacional Tulum, expropiados a favor del Gobierno Federal, en mil novecientos ochenta y uno, para destinarse al uso público y la recreación, así como a la conservación de sus recursos naturales y al incremento de su flora y fauna.

El artículo 115 constitucional, en su fracción V, dispone que los Municipios deben ejercer sus facultades, en términos de las leyes federales y estatales relativas, es decir, la competencia municipal no es originaria, sino derivada de lo dispuesto en la propia Constitución y en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, por lo que su actuar debe someterse a las bases normativas establecidas en dichos ordenamientos.

No obstante, en el Programa de Desarrollo Urbano cuya invalidez se reclama, el Municipio de Solidaridad, en perjuicio de los intereses del Ejecutivo Federal, así como de su competencia para administrar los bienes nacionales, determina que regulará la totalidad de los predios que comprende la ampliación del Centro de Población de Tulum, incluyendo el Parque Nacional del mismo nombre, “sin importar el régimen jurídico de propiedad de que se trate”.

A través del Programa de Desarrollo Urbano, el Municipio demandado comete múltiples violaciones constitucionales y legales, reconociendo expresamente la invasión a la esfera competencial de la Federación, al señalar que se regula el aprovechamiento urbano de la totalidad de los terrenos que integran el polígono protegido por los Decretos Federales antes mencionados, “sin importar su régimen jurídico de propiedad”, pues deben incluirse, desde su particular punto

de vista, aun aquellas áreas de propiedad federal, como es el caso de la declarada como Zona de Monumentos Arqueológicos, por decreto presidencial de mil novecientos noventa y tres, cuyo objeto es la protección del asentamiento prehispánico maya y la declarada como Parque Nacional, por decreto presidencial de mil novecientos ochenta y uno, cuya finalidad es la protección de la selva, los manglares y los cenotes en el entorno de los sitios arqueológicos de Tulum y Tancah, que albergan flora y fauna características de la región.

En efecto, el Municipio de Solidaridad omite mencionar que, por disposición expresa del Ejecutivo Federal, el veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, se expropiaron a favor de la Federación los terrenos que integran el polígono del Parque Nacional Tulum, que corresponden parcialmente a aquellos que fueron cedidos al Gobierno del Estado, mediante decretos de veintisiete de noviembre de mil novecientos setenta y tres y dieciséis de marzo de mil novecientos ochenta y uno.

Derivado de lo anterior, las seiscientas sesenta y cuatro hectáreas que integran el Parque Nacional desde su creación, dejaron de formar parte de los bienes cedidos al Estado para crear el Fundo Legal del Poblado de Tulum, integrándose como bienes del dominio público de la Federación e inscribiéndose debidamente en el Registro Público del Patrimonio Inmobiliario Federal y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio de Chetumal, sustrayéndose de la jurisdicción local y retomando, de esta forma, como cuando fueron terrenos nacionales, su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Luego, contrario a lo que se establece en el Programa de Desarrollo Urbano que se combate, el Municipio no puede, de ninguna

manera, regular los predios que integran el Parque Nacional Tulum que, reconoce, son propiedad pública federal, “sin importar su régimen de propiedad”, con el fin de que “no existan autonomías en el Estado”, dado que, al hacerlo, desconoce y vulnera el régimen jurídico constitucional y legal conforme al cual los bienes del dominio público de la Nación únicamente están sujetos a la jurisdicción de los poderes federales, por lo que el Municipio de Solidaridad, a través del citado Programa, no puede, ni por vía de modalidad, imponer carga alguna sobre bienes del dominio público de la Federación, esto es, sobre el Parque Nacional Tulum.

Efectivamente, el Municipio de Solidaridad incumple su obligación constitucional de sujetarse a las leyes federales en el ejercicio de sus facultades, toda vez que no puede imponer modalidades al Parque Nacional Tulum, ni puede pretender incluirlo dentro de su competencia y sujetarlo a su jurisdicción, dado que el artículo 9 de la Ley General de Bienes Nacionales, actualmente en vigor, establece expresamente que los mismos estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

Al respecto, debe señalarse que la exclusión de la jurisdicción municipal de la regulación y administración de los bienes nacionales, no implica “crear autonomías dentro del Estado”, como el Municipio señala en el Programa de Desarrollo Urbano que se impugna, sino respetar el régimen jurídico constitucional y legal de los bienes del dominio público de la Nación, como son los terrenos expropiados a favor del Gobierno Federal, al crearse, en mil novecientos ochenta y uno, el Parque Nacional Tulum.

En consecuencia, el Municipio de Solidaridad no puede regular bienes nacionales, sin considerar su naturaleza jurídica pública, que los sujeta a un régimen jurídico exclusivo.

Sin que obste a lo anterior, la sola mención del Parque Nacional Tulum, que no constituye por sí misma el reconocimiento de su naturaleza jurídica, máxime si se observa que el Municipio sólo toma en consideración tal naturaleza y "su vocación como zona de preservación ambiental", para destinarlo como "parque natural".

Este acto de otorgar un destino a un Parque Nacional como si se tratara de un Parque Natural Municipal es inconstitucional, porque, como se ha sostenido, es un bien del dominio público de la Federación y no está sujeto a jurisdicción municipal. Además, un Parque Natural Municipal permite la realización de actividades que están prohibidas en un Parque Nacional, como más adelante se demostrará.

De igual forma, en relación con las manifestaciones que formula el Municipio, sobre la existencia de diversos propietarios de terrenos dentro del Parque Nacional, debe tenerse presente lo dispuesto en la tesis de rubro "PARQUE NACIONAL MALINCHE O MATLALCUÉYATL. LOS POSEEDORES NO ADQUIEREN DERECHO ALGUNO, POR TRATARSE DE UN BIEN NACIONAL.".

En suma, al incluir como parte del Centro de Población de Tulum, el Parque Nacional del mismo nombre, el Municipio de Solidaridad viola lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales, omitiendo sujetarse a sus disposiciones para determinar las zonas que pueden ser materia de sus Programas de Desarrollo Urbano, pretendiendo incluir dentro de su jurisdicción un área que está sujeta exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales, al haberse

integrado al patrimonio de la Nación, por vía de expropiación. Por este solo hecho, las seiscientas sesenta y cuatro hectáreas en las que se localiza el área natural protegida de competencia federal, se excluyen del ámbito competencial municipal y, consecuentemente, del ámbito de aplicación del Programa de Desarrollo Urbano.

Este criterio ha sido sostenido por el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la controversia constitucional 95/2004, en la que, al analizarse la validez del acto de autoridad emitido por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que motivó la interposición de la controversia, se resolvió que los terrenos de propiedad federal están sujetos a la jurisdicción exclusiva de la Federación, por lo que no pueden regularse, ni administrarse, por otros órdenes de gobierno que detentan la propiedad sobre los mismos.

Por consiguiente, debe concluirse que, al incluir el Parque Nacional Tulum dentro del Centro de Población del mismo nombre, el Municipio de Solidaridad pretende regular una zona que está fuera de su jurisdicción, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Federal, en perjuicio de los intereses generales de la Nación y, en particular, del Ejecutivo Federal.

2. Violación al artículo 115, fracción V, párrafo primero, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

En el ejercicio de sus atribuciones de formulación, aprobación y administración de la zonificación de los planes de desarrollo urbano y

de autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, el Municipio debe sujetarse a los límites que le imponen las leyes generales, federales y estatales, por disposición expresa del artículo 115, fracción V, párrafo primero, incisos a) y d), de la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Dichos órdenes de gobierno, al ejercer esas facultades concurrentes, no deben ir más allá de lo dispuesto tanto en la Constitución Federal como en las leyes generales que, en dicha materia, expida el Congreso de la Unión.

En consecuencia, al preverse en la Constitución que, en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Congreso de la Unión emitirá leyes que prevean la concurrencia de la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, se concluye que la regulación de esta materia es de la competencia originaria de la primera y que, por tanto, será a través del órgano legislativo federal como se decida cuáles serán las facultades a ejercer por parte de los órganos de gobierno, puesto que los Municipios tienen dicha competencia de forma derivada, como se establece en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales, en la materia indicada.

De lo anterior, se desprende que el ejercicio de las atribuciones municipales deberá realizarse en estricto apego a lo dispuesto en las leyes federales y estatales, pues, de lo contrario, los actos municipales contravendrán directamente el precepto constitucional que los faculta para actuar y que establece las bases de su autonomía.

Respecto de leyes generales, como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, ese Tribunal Pleno ha señalado que integran un bloque de constitucionalidad, siendo aquellas respecto de las cuales el Constituyente Permanente ha renunciado expresamente a su potestad de distribuir competencias e incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que conforman el Estado mexicano.

En este sentido, los Municipios deben atender, en el ejercicio de sus facultades de formulación, aprobación y administración de la zonificación de los planes de desarrollo urbano y de autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, a las disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que regulan el sistema de áreas naturales protegidas, mediante el cual el Congreso de la Unión ha determinado un régimen jurídico específico para la protección de las zonas del territorio nacional en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la acción del hombre, que requieren ser preservadas y restauradas y que, en el caso de los parques nacionales, como el Parque Nacional Tulum, son de competencia federal.

Del análisis del régimen jurídico aplicable a las áreas naturales protegidas, previsto por los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 8°, 44, 46, 47, 47 bis, 47 bis 1, 50 y 62, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, se desprende lo siguiente:

La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, prevé como objeto el establecimiento y la administración de las áreas naturales protegidas, así como el ejercicio de las atribuciones que, en materia ambiental, corresponden a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios. Asimismo, prevé que el establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas, son cuestiones de utilidad pública.

De igual forma, determina un régimen específico conforme al cual corresponde, en exclusiva, a la Federación, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, entre las que se encuentran los parques nacionales, que pueden constituirse únicamente mediante declaratoria expedida por el Titular del Ejecutivo Federal.

En este contexto, el veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo, mediante el cual el Ejecutivo Federal expropió los terrenos que lo conforman, con el fin de destinarlos a la recreación y el turismo de bajo impacto, así como a la conservación de sus recursos naturales.

Ahora bien, dado que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente ha establecido un sistema de distribución de

competencias en materia ambiental, conforme al cual corresponde, en exclusiva, a la Federación, el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal, como el Parque Nacional Tulum, los gobiernos estatales y municipales no pueden vulnerar la competencia de la Federación, ni el régimen jurídico aplicable a dichas áreas protegidas.

Dentro de las áreas naturales protegidas de competencia federal, los parques nacionales representan la categoría más restrictiva en nuestra legislación, toda vez que, en ellos, sólo puede permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y, en general, la preservación de los ecosistemas y sus elementos, así como la investigación, la recreación, el turismo y la educación ecológicos.

La propia ley determina que corresponde al Ejecutivo Federal delimitar las áreas naturales protegidas de competencia federal, establecer las modalidades y limitaciones a las que las mismas se sujetarán y ordenar su territorio en función del grado de conservación y representatividad de los ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial.

El régimen jurídico aplicable a los parques nacionales prevé que, en ellos, sólo podrán establecerse zonas de protección y de uso restringido y subzonas de uso tradicional, de uso público y de recuperación.

Pasando por alto el citado régimen jurídico, el Municipio de Solidaridad, al emitir el Programa de Desarrollo Urbano, viola lo dispuesto por los artículos 5, fracción VIII, 44, 46, fracción III, 47 bis, 47 bis 1, 50 y 62 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y

Protección al Ambiente, invadiendo el ámbito de competencias exclusivo del Ejecutivo Federal para establecer, administrar, preservar, regular y vigilar el Parque Nacional Tulum, pues, a través del mismo, pretende incluirlo dentro del Centro de Población de Tulum, integrando esta zona federal protegida a su esfera competencia, regulándola como si fuera zona urbana y asignando, incluso, usos turísticos hoteleros, densidades de construcción, coeficientes de ocupación y utilización de suelo y promoviendo, en general, la realización de actividades de urbanización incompatibles con su vocación y destino de conservación ambiental.

En efecto, de la lectura del numeral 1.7.3.1 del mencionado Programa de Desarrollo Urbano, relativo a su ámbito material de aplicación, se advierte el desconocimiento del régimen jurídico específico de conservación del Parque Nacional Tulum, pues el Municipio de Solidaridad pretende regular el aprovechamiento urbano de una zona sujeta a condiciones especiales de conservación y manejo, que corresponde definir, de manera exclusiva, al Poder Ejecutivo Federal.

Aunado a lo anterior, el Programa de Desarrollo Urbano no es el instrumento idóneo para regular las actividades permitidas dentro del Parque Nacional Tulum, por lo que la inclusión de este último dentro del Centro de Población de Tulum, contrario a lo que se sostiene en el referido Programa, no sólo no es necesaria, sino que invade la esfera competencial del Ejecutivo Federal, tanto por aspectos formales como materiales.

En el Capítulo III, denominado “Nivel Estratégico”, en particular, en el apartado titulado “Estrategia Normativa”, el Municipio demandado determina que los terrenos del Parque Nacional Tulum se

integrarán al suelo urbano, cuando es evidente que esta área natural protegida no es una zona apta para la urbanización, lo que, incluso, es reconocido en el numeral 1.8.2 del propio Programa, relacionado con las aptitudes del suelo para el desarrollo urbano, en el que, después de hacerse una descripción de las zonas que comprende el Centro de Población de Tulum, se establece, de manera literal, que “al oriente se localizan las áreas no aptas para asentamientos humanos, en virtud de que ahí se ubica el Parque Nacional Tulum y presentan características patrimoniales, paisajísticas y naturales de relevancia para la población. Sin embargo, sobre la costa, aprovechando la belleza del mar y el entorno, se podrán localizar hoteles de baja densidad”.

No obstante este reconocimiento sobre la poca aptitud que tiene el Parque Nacional Tulum para ser urbanizado, en el Programa de Desarrollo Urbano se le incluye, en el apartado denominado “Disposiciones Específicas”, dentro de la zonificación primaria y secundaria, asignándosele categorías, destinos y usos de suelo a aplicarse mediante una “norma especial de zonificación”, lo que contraviene el régimen jurídico aplicable a dicha área natural protegida de jurisdicción federal, por ser incompatible con las disposiciones previstas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y en el Decreto de Creación del propio Parque Nacional.

Para aparentar la congruencia de la regulación municipal con el régimen de protección federal que, desde mil novecientos ochenta y uno, rige para los terrenos que conforman el Parque Nacional Tulum, el Programa de Desarrollo Urbano crea diversas categorías, entre las que se encuentran las “áreas de conservación y preservación ecológica”; sin embargo, en el numeral 3.3, denominado “Dosificación General”, se establecen las densidades turísticas que serán aplicadas

al referido Parque Nacional, incluso, en zonas de jurisdicción federal, en las que la regulación de actividades compete, de acuerdo con la Constitución Federal y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, al Ejecutivo Federal.

Específicamente, en el apartado 3.3.2, denominado “Zonificación de Usos y Destinos de Áreas de Protección Ambiental y Arqueológica”, el Municipio de Solidaridad pretende crear otras categorías que aparentan ser de protección, como las de “Parque Natural”, “Protección Costera” y “Preservación Ecológica”, aplicables al Parque Nacional Tulum. Estas categorías no son congruentes con el régimen aplicable a las áreas naturales protegidas, pues, independientemente del nombre que intente dárseles, se trata de categorías para regular el suelo urbano, contenidas en un instrumento de desarrollo urbano municipal, que son incompatibles con la vocación de conservación de un Parque Nacional de jurisdicción federal y que, por lo tanto, contravienen terminantemente su actual naturaleza jurídica.

Del análisis del régimen jurídico establecido en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, resulta claro que compete al Poder Ejecutivo Federal delimitar, zonificar, administrar, regular y preservar las áreas naturales protegidas de su competencia, establecer las modalidades y limitaciones a las que las mismas se sujetarán y describir las actividades que en ellas se llevarán a cabo.

Incluso, la Norma Fundamental otorga a la Federación la facultad de regular actividades en aquellas zonas del territorio nacional en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Lo anterior es así, porque permite que sea dicha ley general la que distribuya las competencias entre los tres órdenes de gobierno, en lo que se refiere a protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico, correspondiendo a la Federación la facultad de establecer, regular, administrar y vigilar las áreas naturales protegidas de jurisdicción federal, entre las que se encuentran los parques nacionales, dentro de los cuales únicamente pueden llevarse a cabo 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 con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

El alcance de la competencia federal se determina a partir de la expedición de la declaratoria para el establecimiento del área, en la que se definen las actividades que pueden realizarse dentro de la misma, con la finalidad de cumplir con los objetivos de conservación de los recursos naturales, ecosistemas y demás elementos biológicos que hubiesen motivado su creación.

Los instrumentos a través de los cuales se materializa esta competencia, son la declaratoria y el programa de manejo correspondiente; sin embargo, la autoridad municipal, a través del instrumento normativo que tiene a su alcance, estableció un catálogo de usos de suelo y de actividades territoriales que son incompatibles con los objetivos, criterios, vocación y actividades permitidos en el Parque Nacional Tulum, conforme a la ley que lo rige y al Decreto por el que fue creado por el Ejecutivo Federal, en perjuicio de su competencia exclusiva para ordenar el territorio de las áreas naturales protegidas de su jurisdicción.

De esta forma, el Municipio demandado, al emitir el referido Programa de Desarrollo Urbano, viola lo dispuesto en el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues no sólo no se sujeta a las leyes generales que regulan su actuar, sino también invade la esfera competencial del Ejecutivo Federal, al pretender aplicar al Parque Nacional una "norma especial de zonificación" que, según se establece, "entraría en vigor en caso de que la validez jurídica del Decreto del Parque Nacional de Tulum se afecte parcial o totalmente, al resolver sobre ello una autoridad federal administrativa o judicial competente".

Mediante esta "norma especial de zonificación", el Municipio establece las actividades de urbanización mediante las cuales se modifica la vocación del Parque Nacional Tulum, de zona de conservación y protección ambiental a zona de desarrollo turístico y urbano, bajo los rubros "Turísticos Hoteleros de Densidad Muy Baja", "Turísticos Hoteleros de Densidad Baja", "Turísticos Hoteleros de Densidad Media Baja" y "Turísticos Hoteleros de Densidad Media", en los que se pretende otorgar densidades a terrenos comprendidos dentro de la poligonal del citado Parque Nacional y a terrenos que son del dominio público de la Federación y que se encuentran sujetos a los destinos y actividades permitidos por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Así, con la emisión de una "norma especial de zonificación de naturaleza suspensiva", el Municipio de Solidaridad alienta a los poseedores ilegítimos de terrenos propiedad de la Nación, a promover la invalidez del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, para que, al obtener una declaración de nulidad por parte de una autoridad jurisdiccional federal, el titular del fallo favorable respectivo pueda sustraer predios del régimen de protección integral que rige para las

seiscientas sesenta y cuatro hectáreas que, desde mil novecientos ochenta y uno, conforman el referido Parque Nacional, haciéndose acreedor del derecho a cambiar el uso de suelo y realizar actividades de urbanización incompatibles con las que los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales han autorizado, las cuales no comprenden la urbanización derivada de la construcción de los cuartos de hotel que, conforme a los usos turísticos que el Municipio pretende asignar a los terrenos, se les permita desarrollar.

En la mencionada “norma especial de zonificación”, el Municipio demandado prueba expresamente los argumentos antes expuestos, cuando reconoce que el polígono del Parque Nacional Tulum “presenta un esquema de zonificación especial que permite la posibilidad de desarrollo turístico en la franja costera norte. Se determina en contra del régimen jurídico federal aplicable, de la opinión expresa de la autoridad federal competente y de la conservación del patrimonio de la Nación, la existencia de ‘áreas aprovechables para usos turísticos’, en una superficie de 215.34 hectáreas brutas aprovechables. El Municipio señala que la capacidad hotelera bruta dentro del polígono, sin considerar las restricciones de la normatividad urbanística definida, se estima en 5,403 cuartos de hotel”.

Aunado a lo anterior, la “norma especial de zonificación” creada por el Municipio demandado, no es de naturaleza suspensiva. Tanto formalmente como de facto, el Municipio ha incluido el Parque Nacional dentro del Centro de Población de Tulum, regulándolo como si fuera una zona susceptible de ser urbanizada, pensando en su aprovechamiento urbano, desconociendo las implicaciones del régimen de propiedad pública de la Federación, reconociendo a los poseedores ilegítimos de terrenos del Parque Nacional la posibilidad

de adquirir derechos en contra del interés público y contraviniendo, en suma, el régimen jurídico aplicable al polígono hasta ahora protegido por el Decreto que lo ampara como área natural protegida de jurisdicción federal.

Como se ha señalado, conforme a las disposiciones de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, corresponde, en exclusiva, a la Federación, establecer las modalidades a que se sujetarán las áreas naturales protegidas, incluyendo la determinación de los usos de suelo, que únicamente podrán ser modificados por la autoridad que los decretó, en este caso, el Ejecutivo Federal.

En este sentido, la disposición relativa a que la “norma especial de zonificación” aplicaría una vez declarada la invalidez total o parcial del Decreto emitido por el Ejecutivo Federal, es totalmente inviable, puesto que, en todo caso, dicha invalidez no tendría efectos erga omnes, razón por la cual la invasión a la esfera competencial federal continuaría verificándose.

Luego, si el Municipio autorizara la urbanización de predios aislados dentro del Parque Nacional, con base en supuestos fallos jurisdiccionales que, por lo demás, no existen, se generarían islas dentro de los límites del área natural protegida, lo que afectaría su integridad que, dicho sea de paso, fue lo que motivó la declaratoria respectiva.

De igual forma, se generarían impactos ambientales negativos derivados del desmonte de vegetación en algunos predios, la fragmentación del hábitat, la afectación a la flora y fauna y, en general, a los ecosistemas y servicios ambientales de la totalidad del Parque

Nacional, pues, para acceder a tales superficies, tendrían que abrirse caminos, establecerse servicios y modificarse el uso de suelo, lo que constituye una violación directa al régimen de competencias que, respecto de áreas naturales protegidas, se otorgó al Poder Ejecutivo Federal.

Por lo anterior, es claro que el Municipio de Solidaridad atenta directamente contra las disposiciones contenidas en los artículos 73, fracción XXIX-G y 115, fracción V, de la Constitución Federal, pues, en violación a la distribución de competencias establecida en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, regula los usos de suelo y las actividades territoriales que pueden realizarse dentro de un área natural protegida de jurisdicción federal, en perjuicio de lo que, en el ámbito de su competencia constitucional, ha determinado el Ejecutivo Federal para regular el territorio con fines de conservación y no, como pretende el Municipio, de urbanización y desarrollo turístico.

En efecto, la facultad conferida a los Municipios en el artículo 115, fracción V, inciso d), constitucional, para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, tiene como límite constitucional y legal, lo dispuesto en las leyes generales, federales y estatales relativas y la determinación de las actividades a realizarse dentro del territorio, siempre que éstas no se contrapongan con las definidas en una declaratoria de área natural protegida.

Así pues, al cambiar el uso de suelo, establecer la posibilidad de realizar actividades de urbanización prohibidas y fundar centros de población dentro del área natural protegida, el Municipio demandado transgrede lo dispuesto en el precepto constitucional antes citado e invade la competencia que la Ley General de Equilibrio Ecológico y

Protección al Ambiente otorga al Ejecutivo Federal, respecto de la operación, administración y regulación de las áreas naturales protegidas.

Finalmente, la ley general antes mencionada dispone que son nulos los actos que contravengan lo establecido en las declaratorias, lo que, junto con los argumentos que se han expuesto, permite concluir que los actos combatidos resultan inconstitucionales.

3. Violación al artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo

El artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, después de establecer el derecho inalienable de la Nación para regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación, determina que, en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos adecuados de tierras, aguas y bosques, a efecto de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXIX-C, constitucional, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en sus respectivas competencias, en

materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27, antes citado.

Con la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, el Municipio de Solidaridad viola lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo.

En efecto, del análisis de los artículos 6, 7, fracción X, 8, fracción IV, 9, fracciones I, II, III y V, de la Ley General de Asentamientos Humanos y 45 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, se desprende que los Municipios pueden proponer, mas no fundar, centros de población, toda vez que esto debe hacerse mediante un Decreto expedido por la Legislatura Local.

A la fecha, no se tiene conocimiento de que el Congreso del Estado de Quintana Roo hubiese expedido declaratoria alguna para fundar el Centro de Población de Tulum.

Los únicos antecedentes de fundación del Centro de Población de Tulum, que se refieren en el Programa de Desarrollo Urbano, son las dos cesiones de terrenos hechas por el Ejecutivo Federal para tal fin.

En este sentido, si bien es cierto, los polígonos de fundo legal a que alude el Programa de Desarrollo Urbano -tanto el original como el ampliado- eran terrenos nacionales que, conforme al régimen previsto en la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales, Demasías y Excedencias, fueron cedidos al Gobierno del Territorio de Quintana Roo, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintisiete de noviembre de mil novecientos setenta y tres, no menos cierto es

que una parte de ellos, correspondiente a una superficie de seiscientas sesenta y cuatro hectáreas, fue expropiada a favor del Gobierno Federal para integrar el polígono del Parque Nacional Tulum, inscribiéndose debidamente en el Registro Público del Patrimonio Inmobiliario Federal y en Registro Público de la Propiedad y el Comercio de la Ciudad de Chetumal, retomando así su carácter de inalienable, imprescriptible e inembargable.

En tal virtud, es claro que los terrenos que integran el Parque Nacional Tulum fueron expresamente destinados a un fin de protección ambiental y no a la constitución del Fundo Legal del Poblado de Tulum.

El polígono del Centro de Población se delimitó por primera vez en el Programa de Desarrollo Urbano 2002-2006, que excluía el Parque Nacional y ahora pretende ampliarse y redelimitarse a través de esta actualización, por lo que resulta evidente que la fundación del Centro de Población de Tulum nunca se perfeccionó.

Luego, debe concluirse que para que el Programa de Desarrollo Urbano pueda ser válido, debe existir un “centro de población” creado de acuerdo con las formalidades previstas en la ley, lo que, en la especie, no acontece. De permitirse, ello implicaría que, a través de un ordenamiento secundario, se pretenda subsanar una situación de ilegalidad, autorizando al Municipio a hacer crecer los límites de su jurisdicción, sin sujetarse a las leyes federales y estatales que enmarcan el ejercicio de sus facultades constitucionales, lo que se traduciría en una actuación arbitraria que no puede declararse legalmente válida.

Otro aspecto que justifica la invalidez del acto que se combate, lo constituye el hecho de que el artículo 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos determina que los Programas de Desarrollo Urbano Municipal deben considerar los criterios de regulación ecológica establecidos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Suponiendo, sin conceder, que, en el caso, se considerase que el Centro de Población de Tulum cuenta con un sustento legal en su creación, no debe perderse de vista que el legislador federal estableció expresamente, en la fracción III del artículo 23 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que, en la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, debe evitarse la afectación de superficies con alto valor ambiental.

Dicha norma debe ser interpretada de manera armónica y sistemática con lo previsto en el artículo 46, último párrafo, del propio ordenamiento, que prohíbe la fundación de centros de población en áreas naturales protegidas.

Es evidente que esta prohibición no es aplicable solamente a la fundación de los centros de población, sino también al crecimiento de éstos, ya que sería absurdo pensar, desde un punto de vista legal y práctico, que el legislador federal prohibiera sólo el establecimiento de un centro de población y no su crecimiento, cuando el fin de esta disposición es precisamente la preservación del área natural protegida. Una interpretación diferente permitiría eludir fácilmente la prohibición establecida en el artículo 46 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, pues sería posible fundar un centro de población junto a un área natural protegida y,

posteriormente, promover su crecimiento dentro de ella, modificando su vocación de conservación ecológica e impidiendo de facto el cumplimiento de los fines que persigue esta disposición.

De igual forma, el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum contraviene las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, en las que se establecen, como requisitos esenciales para la fundación de los centros de población, que se lleven a cabo en terrenos aptos para la urbanización, que se respeten primordialmente las áreas naturales protegidas y que se evalúe su impacto ambiental.

En este sentido, los terrenos que integran el Parque Nacional Tulum no pueden considerarse, en modo alguno, como susceptibles de aprovechamiento urbano. Los preceptos de las leyes antes citadas obligan a los Municipios a respetar, primordialmente, las áreas naturales protegidas, lo cual no sucede con el Programa de Desarrollo Urbano combatido, toda vez que pretende regular, como centro de población, para su aprovechamiento urbano, el referido Parque Nacional.

Aunado a lo anterior, el Municipio de Solidaridad fundamenta la Actualización de su Programa de Desarrollo Urbano, partiendo de la base de que, en el caso, se surten las hipótesis previstas en las fracciones I y III del artículo 30 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, esto es, que existe una modificación sustancial de las condiciones que dieron origen al Programa 2002-2006 y que existen técnicas diferentes que permiten un mejor aprovechamiento.

Para justificar la primera de las hipótesis, el Municipio señala que es necesaria la inclusión de los polígonos del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, dentro de los límites del Centro de Población de Tulum.

Independientemente de que tal motivación es del todo insuficiente, resulta también improcedente, si se tiene en cuenta que, desde mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos noventa y tres, los polígonos que comprenden el Parque Nacional y la Zona de Monumentos Arqueológicos continúan vigentes y no han sido objeto de modificación. Además, al ser zonas de propiedad y jurisdicción federal, se les ha destinado a fines exclusivos de conservación de los recursos naturales y los monumentos arqueológicos, sin que, en este régimen legal, exista una “variación sustancial de las condiciones que les dieron origen”.

En tal virtud, la protección federal a la que han estado sujetos los polígonos que integran el Parque Nacional y la Zona de Monumentos Arqueológicos no ha variado en cuanto a las causas que motivaron al Ejecutivo Federal para declararlos como tales, mucho menos, en cuanto a las condiciones ecológicas existentes en la zona, a diferencia de otras áreas del Municipio que no han sido protegidas bajo estos esquemas y han sufrido un grave deterioro.

En efecto, en el Parque Nacional Tulum, tanto los recursos naturales como los monumentos arqueológicos, han podido conservarse pese a la creciente amenaza que enfrentan con el crecimiento de la mancha urbana que los circunda y la fuerte presión inmobiliaria que se ejerce sobre la zona, para aprovecharla con fines urbanos y turísticos.

Igual de improcedente resulta la segunda causa legal que hace valer el Municipio demandado para motivar la Actualización del anterior Programa de Desarrollo Urbano, relativa al surgimiento de “técnicas diferentes que permiten una realización más satisfactoria”, entendiéndose por tales, de acuerdo con el Municipio, “la existencia de nuevas normas de protección ambiental”, lo cual es insuficiente, dado que no se exponen, en forma pormenorizada, las razones que llevaron al Municipio a modificarlo y, mucho menos, los motivos por los cuales pretende incluir el Parque Nacional Tulum dentro de los límites del Centro de Población.

En todo caso, la justificación a la que pretende recurrir el Municipio de Solidaridad para incluir al referido Parque Nacional dentro de sus límites urbanos, intentando convertirlo en una zona susceptible de ser urbanizada, resulta contraria a las últimas reformas de que ha sido objeto la legislación ambiental, específicamente, a las disposiciones aplicables a las áreas naturales protegidas, en los años posteriores a la emisión del anterior Programa de Desarrollo Urbano 2002-2006.

En efecto, el veintitrés de febrero de dos mil cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se adicionaron los artículos 3, fracción XXXVII, 47 bis y 47 bis 1, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, relativos al régimen de zonificación y subzonificación de las áreas naturales protegidas, afirmándose categóricamente que corresponde al Ejecutivo Federal ordenar el territorio que comprenden las mismas y delimitar las actividades que en ellas pueden llevarse a cabo, en función de su grado de conservación, la representatividad de sus ecosistemas, la vocación natural del terreno y su uso actual y potencial, de conformidad con los objetivos señalados en las propias declaratorias.

De esta forma, es evidente que la motivación a la que recurrió el Municipio de Solidaridad para modificar su Programa de Desarrollo Urbano es indebida, toda vez que la existencia de nuevas normas en materia de protección ambiental debía haber reforzado, en todo caso, el estatus de protección del área natural protegida y no, como ocurre, constituir un fundamento legal para su afectación y el desconocimiento del régimen federal de protección de las áreas naturales protegidas que el Congreso de la Unión decidió fortalecer en el año dos mil cinco.

De manera particular, destaca la falta de observancia de las disposiciones de la Ley General de Asentamientos Humanos, que ordenan proteger los elementos culturales existentes en el sitio.

Efectivamente, a pesar de que, en el propio Programa de Desarrollo Urbano, se alude al Decreto que declaró Zona de Monumentos Arqueológicos la región conocida como Tulum-Tancah, en los apartados 3.3.2 “Zonificación de Usos y Destinos de Áreas de Protección Ambiental y Arqueológica”, 3.15 “Dosificación Aplicable con Norma Especial de Zonificación” y 3.3.19 “Normas Complementarias (Patrimonio Arqueológico y Cultural Tulum)”, la autoridad municipal no consultó al Instituto Nacional de Antropología e Historia, a efecto de establecer medidas adecuadas de protección de los monumentos arqueológicos existentes en el sitio, pues todos los bienes arqueológicos son del dominio público de la Federación y están sujetos a la exclusiva jurisdicción de los Poderes Federales, en términos de los artículos 27 y 132 de la Constitución Federal.

Así pues, el Programa de Desarrollo Urbano combatido pretende fundamentar y motivar, de manera incongruente, imprecisa e insuficiente, la inclusión del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah dentro del referido Centro

de Población, toda vez que los preceptos legales invocados no son aplicables al caso concreto, ni las razones hechas valer corresponden al caso específico, incurriéndose en violaciones materiales de orden constitucional.

4. Violación al artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley Forestal del Estado de Quintana Roo

El Municipio de Solidaridad no ajusta su actuar a lo establecido por las leyes del Estado de Quintana Roo, ya que ignora la prohibición expresa que el artículo 31 de la Ley Forestal del Estado establece para cambiar el uso de suelo de terrenos forestales.

El artículo 22, fracciones II, III, IV y VI, de la Ley Forestal del Estado de Quintana Roo, define lo que debe entenderse por “montes de protección”, “montes de regulación”, “montes de conservación” y “montes paisajísticos”. Los terrenos del Parque Nacional Tulum cumplen con los extremos previstos en estas hipótesis normativas.

Luego, el solo planteamiento de una “condición suspensiva” para asignar densidades dentro del Parque Nacional, en el Programa de Desarrollo Urbano combatido, es violatorio de la facultad municipal para regular el uso de suelo, que está sujeta a la observancia de las leyes generales, federales y estatales relativas.

5. Violación al artículo 115, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por omisión en la aplicación de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos

El Programa de Desarrollo Urbano que se combate, invade la competencia del Ejecutivo Federal, en materia de zonas y monumentos arqueológicos y contraviene lo dispuesto en la ley de la materia, poniendo en riesgo la conservación de la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

Los bienes arqueológicos forman parte del patrimonio de la Nación que está sujeto a la jurisdicción de los Poderes Federales desde que se expidió la Constitución Federal en el año de mil novecientos diecisiete, de ahí que su regulación corresponda a los Poderes Federales, en los términos que establecen las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, de conformidad con los artículos 73, fracción XXV y 132 de la Norma Fundamental.

Tomando en consideración que, conforme al artículo 115, fracción V, inciso a), de la Constitución Federal, los Programas de Desarrollo Urbano Municipales deben observar lo dispuesto en las leyes generales, federales y locales relativas, el Municipio de Solidaridad estaba obligado a aplicar la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, lo que, en la especie, no aconteció.

De conformidad con el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Federal, el régimen jurídico de las zonas y monumentos arqueológicos es competencia federal. Asimismo, conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, los inmuebles federales considerados monumentos arqueológicos están sujetos al régimen de dominio público de la Federación, correspondiendo a la Secretaría de Educación Pública ejercer su posesión, vigilancia, conservación, administración y control.

La propia Ley General de Bienes Nacionales determina expresamente que, en las zonas de monumentos arqueológicos, la Secretaría de Educación Pública, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia, podrá otorgar permisos o autorizaciones únicamente para la realización de actividades cívicas y culturales, conforme a lo dispuesto en el reglamento respectivo, siempre y cuando no se afecten la integridad, estructura y dignidad cultural de dichas zonas y monumentos, ni su uso común.

Al respecto, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos considera de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de este tipo de zonas y monumentos.

De esta forma, al quedar comprendidos dentro de la poligonal prevista en el artículo 2 del Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos la región conocida como Tulum-Tancah, los bienes arqueológicos ubicados en esta zona forman parte del patrimonio cultural de la Nación.

El polígono de protección del Decreto antes mencionado, coincide con el del Parque Nacional Tulum, es decir, los cambios de uso de suelo previstos en el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Solidaridad se verificarían también dentro de la Zona Arqueológica.

Luego, independientemente de que el Programa de Desarrollo Urbano combatido no prevé medidas de protección para los monumentos arqueológicos comprendidos en esta zona, es claro que las construcciones y usos turísticos y hoteleros a que se refiere tal ordenamiento no tienen por objeto cuidar de los referidos bienes

arqueológicos, ni limitarse a permitir que se desarrollen únicamente actividades cívicas y culturales en lugares previamente autorizados; por el contrario, se trata de un Programa que destina, para fines de construcción habitacional, turístico y hotelero, los terrenos de la zona arqueológica.

En este contexto, resulta evidente que las autoridades municipales parten del erróneo supuesto de que los monumentos arqueológicos son sólo los que están a la vista, sobre la superficie de los terrenos, siendo que toda la zona se encuentra protegida, al haber elementos suficientes para establecer que existen monumentos arqueológicos debajo de las capas de suelo superficial.

Permitir el desarrollo de obras de construcción habitacional, turístico y hotelero, en la zona de monumentos arqueológicos, ocasionará que el patrimonio cultural situado sobre la superficie o debajo del suelo se vea gravemente afectado, poniendo innecesariamente en riesgo su protección y conservación.

El Programa de Desarrollo Urbano combatido proyecta indebidamente construcciones y actividades turísticas sobre la zona de monumentos arqueológicos, exponiendo a un grave deterioro o destrucción elementos culturales de importancia nacional existentes en el lugar, además de los pendientes de ser explorados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia.

CUARTO. Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son 4, párrafo cuarto, 25, párrafos primero y sexto, 27, párrafo tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, 115, fracción V, incisos a), d) y g) y párrafo último, 132 y 133.

QUINTO. Por acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil ocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 72/2008 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Sergio A. Valls Hernández.

Mediante proveído de veintiocho de mayo siguiente, el Ministro Instructor admitió la demanda de controversia constitucional; tuvo como demandado al Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, al que ordenó emplazar a efecto de que formulara su contestación; y mandó dar vista al Procurador General de la República, para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

SEXTO. En su oficio de contestación a la demanda, el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, manifestó lo siguiente:

A. INCIDENTE DE FALTA DE PERSONALIDAD

El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien afirma actuar en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal, no exhibe el nombramiento por el que se le otorgan facultades de representación del Presidente de la República.

En efecto, aun cuando menciona que adjunta a su demanda copia de dicho nombramiento, lo cierto es que, en sus anexos, no agrega la referida copia, razón por la cual carece de legitimación y de facultades de representación para promover una controversia constitucional, a nombre del Titular del Ejecutivo Federal.

Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE EVIDENCIA QUE CONFORME A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA APLICABLE, NINGUNO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE COMPARECIERON A INTERPONERLA TIENE FACULTADES PARA REPRESENTAR AL ENTE PÚBLICO LEGITIMADO EN LA CAUSA, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.”.

B. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

1. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que la presente controversia constitucional es producto de una controversia previamente interpuesta y aún no resuelta, el juicio contencioso administrativo federal número 32273/07-17-05-2, derivado de la resolución recaída al recurso de revisión 79/2007, por existir entre ellas identidad de partes, normas generales, actos y conceptos de invalidez.

El juicio contencioso administrativo federal de que se trata, fue interpuesto por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, a través del Instituto del Patrimonio Inmobiliario de la Administración Pública del Estado, en virtud de que la resolución recaída al recurso de revisión antes mencionado, carece de la debida fundamentación y motivación, dejando al referido Estado en completo estado de indefensión e inseguridad jurídica.

Como el propio actor reconoce en el capítulo de hechos de su demanda, el Gobierno del Estado de Quintana Roo es propietario legítimo de una superficie de mil novecientas diez hectáreas de

terreno, sobre la cual se pretende ahora ubicar la superficie de 664-32-13 hectáreas que, bajo la forma de “Declaratoria de Parque Nacional”, fue en realidad expropiada ilegalmente.

En relación con la resolución recaída al recurso de revisión 79/2007, de la que deriva el juicio contencioso administrativo de que se trata, debe señalarse lo siguiente:

En un inicio, la hoy parte actora determinó que el medio de defensa procedente en contra del acto impugnado consistente en el Decreto por el que se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, la superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, era el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, al haberse derogado, con la expedición de esta ley, el recurso de revocación establecido en la Ley de Expropiación; sin embargo, posteriormente, resolvió que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89, fracciones II y IV, del ordenamiento referido en primer término, era de desecharse el recurso, al existir un consentimiento tácito y expreso del acto combatido y una supuesta falta de interés jurídico del Gobierno de Estado.

Asimismo, se determinó que el recurso también resultaba improcedente, en términos del artículo 57 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, toda vez que el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no contempla la impugnación de decretos presidenciales, al no constituir éstos actos o resoluciones que ponen fin a un procedimiento administrativo o una instancia, ni resuelven un expediente, lo que, además de contradecir lo establecido anteriormente en la propia resolución, carece de todo sustento jurídico.

Lo anterior llevaría a la conclusión de que no existe medio de defensa en contra del Decreto impugnado, en virtud de que el recurso que se establecía en la ley especial quedó derogado con la entrada en vigor de la nueva ley, la cual no contempla la posibilidad de impugnarlo, lo que demuestra el estado de indefensión e inseguridad jurídica en que se deja al Gobierno del Estado.

En este sentido, si la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no prevé la posibilidad de impugnar decretos presidenciales, entonces el recurso de revisión no pudo derogar el recurso de revocación establecido en la Ley de Expropiación y, por tanto, la hoy parte actora debió resolver el medio de defensa promovido de conformidad con dicho ordenamiento.

Del mismo modo, si de acuerdo con lo señalado, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no establece recurso en contra del acto impugnado, no puede aplicarse supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, pues si la primera no es aplicable, evidentemente éste último tampoco.

El hecho de que el acto de autoridad sea un decreto presidencial, no lo exime de ser un acto administrativo y, mucho menos, de cumplir con los requisitos constitucionales de fundamentación y motivación. Si no existe causal establecida expresamente en la ley de la materia, para declarar improcedente un medio de impugnación interpuesto en contra de actos de tal naturaleza, las determinaciones de la hoy actora devienen en afirmaciones gratuitas, carentes de sustento jurídico.

2. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I

y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que el actor no ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, en este caso, el recurso de inconformidad, establecido en el artículo 95 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, el cual tiene por objeto impugnar las resoluciones que dicten las autoridades, con fundamento en lo dispuesto en dicha ley.

3. Se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que la demanda fue presentada fuera del plazo previsto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, puesto que el Acuerdo impugnado fue publicado en el Periódico Oficial del Estado el nueve de abril de dos mil ocho, entrando en vigor al día siguiente, en tanto que la demanda fue presentada hasta el veintiséis de mayo.

4. Se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, puesto que, respecto del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, existe consenso entre las autoridades de los tres niveles de gobierno.

En su elaboración, tomaron parte representantes de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, grupos de ambientalistas, hoteleros, comerciantes y prestadores de servicios, diversas agrupaciones sociales, especialistas e investigadores en temas ambientales, históricos y culturales.

Lo anterior demuestra que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales manifestó su conformidad con la aprobación del referido Programa, por lo que, al actualizarse la causal de sobreseimiento antes mencionada, debe sobreseerse en el presente juicio.

C. CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Como se ha señalado, el Programa de Desarrollo Urbano tiene el consenso de las autoridades federales, estatales y municipales. En su elaboración, tomaron parte representantes de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Instituto Nacional de Antropología e Historia, grupos de ambientalistas, hoteleros, comerciantes y prestadores de servicios, diversas agrupaciones sociales, especialistas e investigadores en temas ambientales, históricos y culturales.

En el marco de lo dispuesto por el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal, se alcanzaron importantes acuerdos dirigidos a garantizar la protección del patrimonio natural y cultural de Tulum, gracias al trabajo de consulta e intercambio de opiniones desarrollado por el Municipio de Solidaridad, en conjunto con los demás niveles de gobierno y con las diversas agrupaciones interesadas, de conformidad con los artículos 9 y 16 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo.

Lo anterior se desprende, entre otros, del oficio F00.-00449, de veintitrés de agosto de dos mil seis, suscrito por el Presidente de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, mediante el cual se manifiesta respecto de las conclusiones a las que se arribó después de una

consulta realizada a todas las áreas del sector ambiental involucradas en el proceso de planeación de la propuesta contenida en el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum, reconociendo el visionario esfuerzo técnico de planeación y concertación del Municipio de Solidaridad, que redundará en una mayor certidumbre y posibilidad de desarrollo ordenado y sustentable.

Asimismo, considera que el análisis ambiental y la planeación que se establecen en el Programa de Desarrollo Urbano, fuera del polígono del Parque Nacional, son viables y muestran un elevado nivel técnico y reconoce la búsqueda de alternativas de uso de recursos naturales al interior del Parque, que permitan atender servicios de apoyo al turismo, tales como el establecimiento de clubes de playa para el desarrollo de hoteles en la zona colindante al Parque, museos, senderos de interpretación de la naturaleza, miradores, torres de observación del paisaje y la vida silvestre, así como servicios de educación ambiental y recreación para los habitantes de la comunidad, incluyendo playas públicas.

Finalmente, señala el esfuerzo de la administración encabezada por el Presidente Municipal de Solidaridad, por reconocer el Parque Nacional Tulum en toda su extensión, tal como fue concebido en el Decreto que lo creó.

Por otra parte, en la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, fue indispensable determinar su ámbito de aplicación, tomando en consideración el criterio establecido en los artículos 2, fracción III, de la Ley General de Asentamientos Humanos y 53 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, que fijan las áreas que conforman un centro de población.

Específicamente, por lo que respecta a la Norma Especial de Zonificación, debe señalarse que ésta entrará en vigor en caso de que la validez jurídica del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum se afecte parcial o totalmente, por determinación de la autoridad administrativa o jurisdiccional competente.

En este sentido, el diseño de una Norma Especial de Zonificación, sujeta a condición suspensiva, que aplicará, en su caso, respecto del polígono que comprende el Parque Nacional Tulum, con una superficie de 664-32-13 hectáreas, obedece a la previsión de diferentes escenarios urbanos, derivados de la situación que prevalece en la zona.

Por último, debe mencionarse que el diecinueve de mayo de dos mil ocho, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto de Creación del Municipio de Tulum, el cual entró en vigor el veintinueve de mayo siguiente, habiendo tomado protesta el Concejo Municipal Provisional el ocho de junio del mismo año, asumiendo, desde ese momento, funciones políticas y administrativas que se extinguirán con la instalación del Ayuntamiento correspondiente, el diez de abril de dos mil nueve.

Derivado de lo anterior, el Municipio de Solidaridad debe quedar deslindado de cualquier acto relacionado con la presente controversia, pues, en su lugar, debe llamarse a juicio al nuevo Municipio de Tulum, por tratarse de un asunto de su competencia.

SÉPTIMO. En auto de cuatro de julio de dos mil ocho, se requirió a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo, a efecto de que informaran y remitieran a este Alto Tribunal copia certificada de la documentación que acreditara la designación del

Concejo Municipal Provisional del Municipio de Tulum, del acta donde se hubiese tomado protesta a sus integrantes y de las constancias que acreditaran el encargo conferido, a los que se refería el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, en su oficio de contestación a la demanda.

Asimismo, en relación con éste último, no se acordó de conformidad su solicitud, en el sentido de que se le deslindara del presente asunto, por estimarse que los actos impugnados se le atribuían directamente y que, en todo caso, debía decidirse lo que en derecho procediere al momento de dictarse sentencia.

En desahogo al requerimiento que les fuera formulado, el Titular del Poder Ejecutivo y el Presidente de la Diputación Permanente del Congreso del Estado de Quintana Roo informaron sobre la designación del citado Concejo Municipal Provisional, estimándose necesario llamar a juicio, como tercero interesado, al recién constituido Municipio de Tulum, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniere.

OCTAVO. Al desahogar la vista correspondiente, el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, dio contestación a la demanda promovida por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales y, al mismo tiempo, formuló reconvención, reclamando la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

En auto de diez de octubre de dos mil ocho, se tuvo al citado Municipio realizando manifestaciones en relación con la tramitación de la presente controversia, declarándose improcedente la reconvención planteada.

NOVENO. En contra de este acuerdo, el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, interpuso recurso de reclamación, al que le correspondió el número 50/2008-CA, el cual fue resuelto el catorce de enero de dos mil nueve, en el sentido de revocar el auto impugnado.

En cumplimiento a esta resolución, en auto de veintinueve de enero siguiente, se regularizó el procedimiento y se tuvo, ya no como tercero interesado, sino como demandado, al citado Municipio, emplazándosele para que diera contestación a la demanda.

DÉCIMO. Al dar contestación a la demanda, el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, manifestó lo siguiente:

A. IMPROCEDENCIA

1. El INTERÉS LEGÍTIMO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

1.1. Interés legítimo y actual

Los actos impugnados no causan agravio al actor, por lo que carece de interés legítimo para reclamar su inconstitucionalidad, lo anterior, en razón de que las disposiciones del Programa de Desarrollo Urbano no son susceptibles de invadir su esfera de atribuciones, al no incidir sobre áreas que sean de su propiedad, ni regular cuestiones contrarias a normas constitucionales o legales aplicables.

El interés legítimo en la controversia constitucional debe ser actual, lo que significa que la afectación que el acto impugnado produzca al actor, debe ser susceptible de invadir su esfera de competencia en el tiempo presente y no ser meramente potencial. Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PROCEDE CONTRA CONFLICTOS VIRTUALES O PREVENTIVOS.”.

Luego, el interés legítimo que permite a un órgano de poder iniciar una controversia constitucional, se actualiza cuando el acto impugnado incide en su esfera de atribuciones, de manera actual y presente, no futura, impidiéndole el debido ejercicio de las mismas.

1.2. El “principio de agravio” debe ser actual y no potencial

Aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, en reiteradas ocasiones, que bastaba un “principio de agravio” para estimar procedente la controversia constitucional, ello no debe ser entendido en el sentido de que haya de tener curso este proceso, de haber solamente un “riesgo” de que se afecte la esfera de atribuciones del actor o éste se “sienta” vulnerado por el acto impugnado.

Pese a que el interés necesario para la legitimación activa en este proceso sea mucho menos estricto que en el juicio de amparo, no deja de ser necesario que, efectivamente, se produzca algún perjuicio objetivo a la actora, para que ésta tenga derecho a instar el proceso. En tal sentido debe entenderse el “agravio incipiente” a que se refieren las tesis de la Suprema Corte, pues todas las concepciones sobre el tema giran en torno a una lesión actual, por mínima que sea.

Tal “principio de agravio” implica la existencia de un perjuicio al interés legítimo del actor, pues, de lo contrario, carecerá del derecho a promover este juicio constitucional.

1.3. Aun el “bienestar de la persona humana” debe relacionarse con la esfera de atribuciones del actor y no implica que los órganos de poder puedan hacer valer en este proceso derechos fundamentales de los ciudadanos

La procedencia de la controversia constitucional para tutelar el “bienestar de la persona humana”, requiere también el interés legítimo del actor. Si ha procedido un juicio de esta naturaleza que tienda a aquel fin y aun, por virtud de éste, se hubiera invalidado el acto impugnado, obligadamente se concluiría que el actor hizo valer en él cierto interés legítimo, pues, de lo contrario, no hubiera podido iniciarlo y, con rigor lógico, es indebido afirmar que aun sin existir dicho interés, procede la controversia constitucional, por el solo hecho de reclamarse en ella el “bienestar de la persona humana”.

La existencia del interés legítimo permite accionar la vía, a efecto de que se analicen los conceptos de invalidez planteados en la demanda, pero sólo después de verificado el derecho del actor de instar la actuación de la Suprema Corte, por sufrir un perjuicio en su esfera de atribuciones por efecto del acto impugnado. Una verdadera confrontación de intereses y la instancia de parte legitimada por sufrir un agravio, constituyen los límites naturales más importantes a la jurisdicción constitucional.

En el caso Temixco, la Suprema Corte echó mano de la concepción axiológica de los derechos fundamentales para invalidar el acto impugnado, considerando que “el texto constitucional refleja un

sistema de valores", cuya salvaguarda, actualización e integración corresponde a este órgano de control, pues la "connotación jurídica" de las garantías individuales y la "naturaleza total que tiene el orden constitucional" llevan a la conclusión de que las garantías individuales tienen un contenido normativo objetivo, independientemente de que, de modo primordial, se trate de derechos públicos subjetivos, con los que deben cumplir todas las autoridades en cualquier ámbito.

De esta forma, los derechos fundamentales, dado su contenido axiológico objetivo y su sentido dispositivo, no benefician sólo a los gobernados, sino también, por su carácter principal, a los órganos de poder, directamente y no por analogía, aunque se trate sólo de los relacionados con sus funciones como entidades de derecho público, en particular, los vinculados con violaciones procesales y de legalidad.

Lo anterior no debe significar que los órganos de poder originarios puedan reclamar cualquier cosa en un juicio como el que nos ocupa, aunque no tenga nada que ver con su ámbito competencial e, incluso, con alegadas vulneraciones de derechos fundamentales que no afecten su esfera de atribuciones.

Tampoco quiere decir que la procedencia de este juicio se reduzca sólo a unos cuantos supuestos de remota ocurrencia, sino simplemente que tiene que dársele su justa dimensión y advertirse sus correctos matices. Los órganos de poder están en aptitud procesal de hacer valer en sus demandas, incluso, violaciones a determinadas garantías individuales, pero sólo si tuvieran derecho a instar este proceso, debido a que el acto impugnado les ocasiona un perjuicio actual en su esfera de atribuciones.

Creer que basta alegar el “bienestar de la persona humana” para que una entidad abstractamente legitimada por el artículo 105 constitucional pueda iniciar este proceso, llevaría a extremos absurdos que ni siquiera en el caso Temixco se dieron.

En resumen, para que un órgano de poder tenga legitimación activa en la controversia constitucional, se requiere que el acto impugnado incida perjudicial y actualmente en su situación jurídica, relacionada con su esfera de atribuciones. De ser así, podrá dirigir contra él todos los conceptos de invalidez que quiera, incluso, los relacionados con sus propios derechos fundamentales, pero, en caso contrario, deberá sobreseerse en el juicio y omitirse el estudio de sus argumentos.

2. LA NORMA ESPECIAL DE ZONIFICACIÓN ES DE CARÁCTER PREVENTIVO

2.1. La planeación de Tulum

A finales de la década de los noventa, el Centro de Población de Tulum, surgido, de forma natural, alrededor de los vestigios arqueológicos, constituía una comunidad en pleno crecimiento, de ahí que resultase necesario dictar normas que lo planificaran.

De este modo, el primero de abril de dos mil dos, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el primer Programa de Desarrollo Urbano. Durante su elaboración, las autoridades municipales tuvieron que hacer frente a una problemática que data de mil novecientos ochenta y uno:

a) Por un lado, no obstante haberse expedido, el veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, no es del conocimiento general la existencia de un programa de manejo o regulación que muestre el uso que ha dado la Federación a ese polígono de seiscientas sesenta y cuatro hectáreas, en los últimos veintisiete años.

Peor aún, en la práctica, el actor, a través de las autoridades ambientales federales, ha venido otorgando autorizaciones de impacto ambiental para la construcción de infraestructura turística dentro de los terrenos que, ahora alega, constituyen el polígono del Parque, en donde afirma que “el sitio de ubicación del proyecto no se encuentra dentro de ningún área natural protegida de carácter federal o estatal”. En otra oportunidad, al realizar inspecciones de tipo administrativo, las mismas autoridades se dirigen a los particulares, a quienes, en la demanda, se tilda de “poseedores ilegítimos”, como propietarios de los predios inspeccionados.

b) Ciertamente, dentro del discutido polígono de seiscientas sesenta y cuatro hectáreas, existen cerca de ciento ochenta particulares, que afirman gozar de la propiedad de inmuebles en una superficie de doscientas setenta y tres hectáreas; la Secretaría de la Reforma Agraria ostenta la propiedad de doscientas cincuenta y seis hectáreas; existen ciento veintisiete hectáreas, propiedad del Gobierno del Estado de Quintana Roo; y el área de amortiguamiento de la zona arqueológica comprende ocho hectáreas alrededor de los vestigios arqueológicos.

c) Asimismo, existen en operación, dentro del polígono de seiscientas sesenta y cuatro hectáreas debatido, mil cuatrocientos setenta y tres cuartos de hotel. Se sabe que quienes se ostentan como

propietarios, han cubierto el pago correspondiente al impuesto predial y han pagado los derechos por licencias de construcción y de funcionamiento y avisos de terminación de obra.

d) Dichos particulares cuentan con dos tipos de títulos, a saber, los emitidos por la Secretaría de la Reforma Agraria, en fechas anteriores y posteriores a mil novecientos ochenta y uno y los expedidos por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, el que, a su vez, ha enajenado predios a particulares dentro del mencionado polígono.

e) Por otro lado, siguiendo el mismo propósito racionalizador de crecimiento de los asentamientos humanos, Quintana Roo se convirtió en el primer Estado en expedir un ordenamiento ecológico, sobre la zona que comprende el corredor turístico Cancún-Tulum.

Es éste el escenario al cual debió enfrentarse, en su oportunidad, el Municipio de Solidaridad, al elaborar el Programa de Desarrollo Urbano 2008. En tanto nivel de gobierno inmediato a los ciudadanos, no puede permanecer ajeno, ni inactivo, frente a las demandas sociales y económicas dentro de su territorio, siempre dentro de los límites competenciales que le impone el ordenamiento jurídico y protegiendo proporcionalmente los elementos naturales y culturales del entorno.

2.2. El Programa de Desarrollo Urbano 2008 no es aplicable a terrenos del Parque Nacional

El punto 3.3.10 del Programa de Desarrollo Urbano 2008 contiene la llamada “Norma Especial de Zonificación”. En realidad, no se trata de un solo enunciado normativo, sino de un conjunto de

disposiciones que impugna el actor, por considerar que vulneran su esfera de atribuciones, al referirse al área que comprende el Parque Nacional Tulum.

Como claramente se señala en el Programa de Desarrollo Urbano, la Norma Especial de Zonificación es un conjunto de disposiciones que “solamente entrará en vigencia de manera general o particular, total o parcial, en caso de que el estatus jurídico del Parque (…) sea modificado por determinación de una autoridad federal administrativa o judicial competente”.

Lo anterior permite afirmar que la norma en cuestión no se aplicará sobre terrenos propiedad de la Federación, afectos al Parque.

2.3. Es probable que los terrenos del Parque Nacional queden en manos diferentes a las del actor, por lo que el Municipio de Tulum tiene la obligación de prevenir las consecuencias urbanas que ello traiga consigo

a) El actor atribuye al Parque una localización y superficie erróneas, que no coinciden con las jurídicamente establecidas por el Decreto que lo creó

Por un lado, existe una discrepancia entre la ubicación geográfica que establecen el Decreto de Creación del Parque y los Decretos de expropiación de los terrenos correspondientes y la que, piensa el actor, constituye la superficie de aquél y, por otro, tampoco coinciden la superficie jurídicamente establecida en el Decreto de Creación del Parque y la que pretende atribuirle el actor.

Esta diferencia numérica, del todo objetiva, permite observar que la extensión y ubicación del Parque no es clara, precisa, ni consistente, por lo que, de ninguna manera, puede decirse que se encuentran inequívocamente determinadas.

A este respecto, la copia simple del acta de toma de posesión de una presunta “superficie complementaria” del Parque, no demuestra que el actor efectivamente tomara posesión de las superficies a que se refiere, las cuales pueden continuar en posesión de sus propietarios y, además, ser objeto de un procedimiento jurídico en el que se reconozca su legítima propiedad.

Aunado a lo anterior, el hecho de que la referida acta señale que “se procedió a efectuar un recorrido de los predios”, tampoco implica que el actor haya tomado posesión de ellos. Aun cuando ese recorrido, en verdad, se hubiera hecho, pasear por los terrenos a que se refiere no significa adquirir dominio sobre ellos.

La superficie jurídicamente correcta del Parque es la establecida en el Decreto de veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, que creó esa área federal y expropió la superficie sobre la que se asienta. Aunque los planos ofrecidos por el actor digan otra cosa y pese a que estime “conveniente” que el Parque deba tener un área distinta, no le corresponde en derecho ni un centímetro cuadrado diferente a los establecidos en el referido Decreto.

En efecto, el actor sólo tiene atribuciones en relación con el Parque y el dominio público de su superficie, conforme se delimitó en el referido Decreto. Luego, si se estableciera que una cierta área no se ubica dentro del perímetro señalado, el actor no tendría derecho a

ejercer atribuciones de dominio sobre ella, independientemente de que sea su ocupante o esté en manos de su legítimo propietario.

Ahora bien, en realidad, sí existen ocupantes particulares de terrenos que supuestamente pertenecen al Parque, cuyos límites, empero, no pueden tenerse claramente establecidos, además de que es muy probable que estén en curso procedimientos administrativos y jurisdiccionales que lleguen a determinar si los terrenos poseídos por particulares corresponden a éstos o a la Federación.

A lo anterior, debe agregarse que “se identificaron títulos de propiedad emitidos por la Secretaría de la Reforma Agraria, de épocas anteriores y posteriores al Decreto del Parque”, los cuales establecen la propiedad privada de diversos predios en la zona de referencia.

Cualquier decisión que resuelva, de alguna manera, tales controversias, indudablemente afectará a particulares y entes públicos, que podrán ver perjudicados sus derechos de propiedad inmobiliaria.

En todo caso, aun cuando los límites del Parque estuvieran claramente establecidos y fueran, precisamente, los que señala el actor, y las personas que poseen inmuebles al interior tuvieran la calidad de meros “ocupantes”, habrían de agotarse las vías administrativas y jurisdiccionales necesarias para definir la situación jurídica de los interesados.

De obtener dichos poseedores la declaración de que una determinada superficie no corresponde al Parque, efectivamente, se originaría una de las islas a que se refiere el actor en su demanda, o bien, se reduciría el área que cree que pertenece al Parque.

Si ante esta situación no se contara con alguna regulación, quien fuera legítimo propietario de la misma, tendría la más absoluta libertad para hacer dentro de ese inmueble lo que quisiera, sin importar las afectaciones que pudiera ocasionar al interés público.

Esto último es, precisamente, lo que el Programa de Desarrollo Urbano 2008 pretende impedir, que dichos poseedores carezcan de límites razonables para el ejercicio de los derechos legítimos que se les reconozcan y puedan realizar cualquier actividad en los inmuebles de que sean titulares, por lo que, contrario a lo que opina el actor, las disposiciones de este ordenamiento procuran la salvaguarda ambiental del Centro de Población y la situación ecológica del territorio.

b) En las inscripciones registrales correspondientes a los inmuebles afectados, no hay anotación que se refiera al Decreto expropiatorio, lo cual crea una falsa imagen en quien las consulta, para saber su situación jurídica

El actor señala en su demanda que el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum fue inscrito en el Registro del Patrimonio Inmobiliario Federal y en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo; sin embargo, esto no es suficiente para alcanzar los fines de publicidad y seguridad que tiene la institución registral, pues, para ello, es indispensable que, en los registros correspondientes a cada uno de los inmuebles afectados por el mencionado Decreto, se prevea alguna referencia sobre su inscripción, con el objeto de que quien consulte los folios anteriores pueda conocer la “nueva” situación jurídica que guardan.

Así las cosas, el actor no prueba que, en los registros correspondientes a los inmuebles afectados por el referido Decreto, se hubiese hecho referencia a la supuesta inscripción de éste, que permita a todo aquel que los consulte, saber la nueva situación que guardan.

Para alcanzar la seguridad jurídica que debe provenir de los actos registrales, no basta con inscribir el último acto que recae sobre un bien inmueble, sino que, en la inscripción inmediata anterior, debe hacerse referencia al nuevo registro, de modo que se aluda a la nueva situación jurídica, lo anterior, en atención al principio de tracto sucesivo que rige en materia registral.

De acuerdo con dicho principio, es imperativo que la inscripción anterior y la nueva, referentes a la situación jurídica de un inmueble, deban ser relacionadas mediante una anotación adecuada, a fin de salvaguardar el interés de las personas que consulten una inscripción anterior. Esto garantiza a toda persona el conocimiento de la situación jurídica actualizada de un inmueble, especialmente, a las que consulten las inscripciones registrales sólo con base en un dato que no lo esté, pues permitirá a éstas seguir la secuencia de inscripciones relativas al bien de que se trate, hasta la que resulte vigente en el presente.

La relación entre inscripciones registrales sobre un mismo bien inmueble es, entonces, un mandato de seguridad jurídica y algo que obligatoriamente ha de existir, como confirma su inclusión en el artículo 64 del Reglamento del Registro Público del Estado de Quintana Roo.

La situación registral de los inmuebles sobre los cuales pretendió extenderse el Parque consiste en que únicamente está inscrito el Decreto expropiatorio y constitutivo de ese bien de dominio público; sin embargo, de esto no se desprende que exista anotación o referencia a éste último en las inscripciones que se refieren específicamente a cada uno de los inmuebles afectados por ese acto administrativo. Por tanto, debe concluirse que no es cierta, sino muy precaria, la situación jurídica de cada predio y que, en su tráfico, muchas personas pudieron haber considerado que el inmueble de su interés no se encontraba afectado de ninguna manera, mucho menos, por una declaratoria de expropiación federal.

Es perfectamente posible que el adquirente de un determinado inmueble o el fedatario ante quien se celebró la operación respectiva, hubiera revisado en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado de Quintana Roo la inscripción relativa al bien en cuestión, concluyendo que, en virtud de que la misma no hacía referencia a la inscripción del Decreto de que se trata, que quien se lo enajenaba era su legítimo propietario y, en consecuencia, que no había obstáculo jurídico para celebrar el acto relativo.

Aunado a lo anterior, el actor pretende haber tomado posesión de las superficies que supuestamente integran el Parque, mediante recorridos efectuados por sus funcionarios, de modo que puede imaginarse el escenario al que nos enfrentamos: inmuebles que, pese a conformar el Parque, aparecen en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado a nombre de sus propietarios originarios, quienes probablemente los han vendido a otras personas que, a su vez, los inscribieron a su nombre, porque registralmente nada lo impidió. Incluso, es posible que los anteriores propietarios y los actuales ni se hayan enterado de que su propiedad presuntamente

integra el Parque, porque continúan en posesión de ella, dado que el actor nunca se hizo efectivamente de ella, sino simplemente recorrió sus supuestos dominios.

En estas circunstancias, existe la posibilidad de que, teniendo un dato desactualizado, un fedatario o el mismo interesado acudiera al Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Estado a estudiar la situación de un bien inmueble y, por no tener referencias sobre la inscripción del Decreto de Creación del Parque, haya considerado que el inmueble en cuestión no resultaba afectado por ese acto administrativo y, por consiguiente, hubiese procedido con toda naturalidad al otorgamiento del acto de traslación de dominio respectivo.

c) En cumplimiento a sus obligaciones, el Municipio de Solidaridad no tuvo más remedio que prever las contingencias ambientales y urbanas que ocasionaría la actual inseguridad jurídica del Parque

Frente a la situación jurídica de poseedores de inmuebles dentro del Parque, el Municipio de Solidaridad tuvo que prevenir las contingencias que surgirían si la autoridad competente resolviera que determinados terrenos no pertenecen a la Federación, sino a particulares.

Si se diera esta situación, las áreas que se reconozcan como de propiedad distinta a la federal, quedarían sin regulación en materia de desarrollo urbano y, paradójicamente, también en materia de protección ambiental, bajo la posibilidad de que sus legítimos dueños las utilicen de la manera que deseen y sin control alguno, ocasionando, posiblemente, perjuicios al interés social.

Atento a lo anterior y conforme a los principios de inmediatez municipal y de prevención, establecidos en los artículos 3, fracción XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos y 50, fracción V, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, el Municipio demandado no sólo no se encontraba en condiciones de desconocer su deber de prevenir los problemas que esta situación pudiera ocasionar, sino, incluso, estaba obligado a remediarlos de antemano, por ser susceptibles de incidir en aspectos fundamentales de convivencia primaria e inmediata.

Estas prevenciones no pudieron darse más que con la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano, pues resulta prácticamente imposible que todas las cuestiones litigiosas sobre este tema se resuelvan en un solo acto jurisdiccional, dado que lo más probable será que se vayan resolviendo paulatinamente, según vayan tramitándose los expedientes respectivos.

Así las cosas, la Norma Especial de Zonificación tiene un fin exclusivamente preventivo para el caso de que, por resolución de las autoridades competentes, los terrenos del Parque no se tuvieran como propiedad federal, a fin de que puedan minimizarse los perjuicios que acarrearía el hecho de que la extensión del Parque fuera delimitada por vías judiciales ulteriores.

Por la hipótesis que determina su aplicación, el Programa de Desarrollo Urbano evidentemente no incidiría sobre terrenos de jurisdicción del actor, sino sobre bienes ajenos de legítimos propietarios que habrían de someterse a la regulación que aquél prevé y no disponer de ellos sin considerar el interés público. Si un tribunal u otra autoridad competente resolviera afirmar algún derecho que tuviere el actor y mantener el estatus jurídico que éste atribuye al Parque, en

la medida en que se presuma válida dicha extensión, las disposiciones de la Norma Especial de Zonificación no adquirirían vigencia, ni lesionarían, por tanto, su esfera de atribuciones.

2.4. La Constitución Federal no permite al actor regular actividades en áreas vírgenes que no sean de su propiedad

La Constitución Federal no confiere al actor facultades para regular actividades dentro de aquellas zonas del territorio nacional en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas, sino la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, en su artículo 44, primer párrafo.

Lo anterior claramente demuestra un abuso por parte del actor, pues pretende hacer pasar como si fuera del Constituyente Permanente, una disposición de un mero órgano constituido, que es su propia rama legislativa.

Si bien es cierto que la doctrina y la jurisprudencia comparadas han construido el concepto de bloque de constitucionalidad, debe recordarse que la pertenencia de uno de estos elementos provendría de la concurrencia de los siguientes requisitos: que sea un explícito desarrollo o concretización esencial e indefectible de las normas constitucionales, por lo que no cualquier disposición puede ser “materialmente constitucional”, aunque se encuentre en una ley general que incida en todo el ordenamiento y que dicho elemento ordinario no sea contrario a la Constitución Federal, a la cual debe subordinarse.

No obstante, lo que pretende el actor es hacer pasar cualquier cosa como perteneciente a dicho bloque de constitucionalidad, por el solo hecho de incluirse en una de sus leyes generales, dándole así un peso que no le corresponde. De este modo, pretende que la distribución competencial no establecida por el Constituyente, sino por el Congreso de la Unión, tenga carácter constitucional, por incluirse en una de sus leyes, cuando dicho reparto no es desarrollo natural y meramente concretizador de alguna norma constitucional, sino una decisión absolutamente discrecional de su parte, que no fortalece ningún principio fundamental, al poderse haber establecido de cualquier otra forma que éste hubiese querido.

Específicamente, por lo que respecta al artículo 44, primer párrafo, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, debe señalarse que éste no cumple, al menos, con una de las condiciones necesariamente concurrentes que lo harían formar parte del referido bloque.

A esta disposición no debe darse la interpretación que sugiere el actor, con el propósito de tutelar una supuesta atribución de dominio y posesión sobre una superficie de las entidades locales, ajena al régimen de dominio público. Dicha lectura implicaría una total inversión del sistema federal establecido en la Norma Fundamental, porque se estaría permitiendo a la Federación introducir, sin más, en su dominio, cualquier área que, a su parecer, requiera ser preservada o restaurada, sin necesidad de la autorización a que se refiere el artículo 132 constitucional, para el efecto de ejercer sobre ella su jurisdicción exclusiva, aunque naturalmente ello correspondiera a los Estados o Municipios.

Las leyes deben interpretarse armonizándolas con los estatutos constitucionales y siempre en términos constitucionales válidos, por lo cual, entre una interpretación que vulnere la Constitución y otra conforme con ella, debe prevalecer ésta última, en aras de salvaguardar la unidad del ordenamiento, la presunción de constitucionalidad que tienen todos los actos de autoridad y, sobre todo, los emitidos por el legislador democrático, de quien no puede pensarse a priori que hubiese querido violentar la Norma Fundamental.

El precepto en cuestión no tiene por qué leerse de la manera que propone el actor, pues existen razones suficientes para darle un sentido diferente. Primeramente, de apoyarse esa sesgada interpretación, se haría redundante el precepto, porque ningún sentido tendría recalcar que las áreas por él consideradas estén sujetas al régimen previsto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y los demás ordenamientos aplicables.

De esta forma, puede inferirse que, en el artículo 44 antes citado, el legislador no se refirió a las disposiciones de ese ordenamiento, generalmente aplicables, sino a otras de carácter especial y de aplicación excepcional.

El contexto normativo en que se ubica el primer párrafo del artículo 44 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el capítulo relativo a las áreas naturales protegidas, indica que se relaciona exclusivamente con las disposiciones subsecuentes de dicho apartado, lo que refuerza el segundo párrafo de ese precepto, que se refiere a tales superficies y establece que las modalidades que se les impongan dependerán de los decretos que las

tutelen o de los ordenamientos ecológicos territoriales que las comprendan.

Luego, con base en el postulado de que el legislador actúa racional y ordenadamente, se puede concluir que las superficies referidas habrán de estar sujetas a un régimen variable de protección.

Así pues, conforme al artículo 46 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la facultad de establecer y administrar áreas naturales protegidas no corresponde sólo a la Federación, sino también a los Estados y a los Municipios. Además, para que dichas áreas protegidas estén sujetas a jurisdicción federal, se requiere la declaratoria prevista en el artículo 57 del mismo ordenamiento.

En conclusión, a lo que apunta una debida interpretación sistemática de lo expresado por el artículo 44 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sobre las áreas vírgenes o de necesaria restauración, es a que deberán tener un régimen variable de tutela, de acuerdo con sus circunstancias, que pueden establecer los Municipios, los Estados e, incluso, la Federación, únicamente si dichas superficies fueran objeto de una declaratoria presidencial que ex profeso las constituyera en áreas de jurisdicción federal.

De ninguna manera, se puede atribuir a esa disposición el significado de que las superficies a que se refiere su primer párrafo, se encuentren naturalmente bajo dominio federal, pues, de ser así, no habría necesidad de emitir la declaratoria a que alude el artículo 57 del citado ordenamiento.

Por tanto, el que la superficie del Parque se encuentre bajo dominio de la Federación y ésta pueda ejercer en ella determinadas atribuciones, depende de que, efectivamente, el Decreto expropiatorio que le dio origen comprenda dicha superficie y recaiga sobre ella la declaratoria de área natural protegida, sólo en la medida en que fueran válidos tales actos.

Lo anterior significa que si, por algún motivo, resultare que los efectos no alcanzan a determinadas superficies, éstas no se hallarían bajo jurisdicción del actor y, mucho menos, bajo su dominio.

Como, precisamente, a dichas superficies se refiere la Norma Especial de Zonificación del Programa de Desarrollo Urbano, las disposiciones que contiene este ordenamiento son perfectamente válidas, porque la regulación del uso de suelo que no pertenezca al Parque, es atribución del Municipio, sea para autorizar un parque u otra área protegida o su empleo de la manera que mejor le parezca para el desarrollo de la comunidad a la que sirve, conforme a los artículos 115, fracción V, de la Constitución Federal, 8, fracción V y 46 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y 68 y 69 de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Quintana Roo.

2.5. El conflicto que plantea el actor es notoriamente inexistente

Como se ha señalado, es evidente que el actor carece de interés legítimo para impugnar el Programa de Desarrollo Urbano, porque no existe siquiera riesgo de que éste incida en terrenos de su propiedad. De hecho, la condición determinante para la vigencia de la Norma Especial de Zonificación es que el área parcial o total que

supuestamente corresponde al Parque nunca hubiera entrado o salido del dominio del actor. Sólo de corroborarse jurídicamente esta hipótesis, aquella norma podría regular dicha superficie, por lo que los actos impugnados jamás afectarían la esfera de atribuciones del actor.

Por otra parte, se reitera, la Norma Especial de Zonificación tiene una finalidad preventiva y no incide, de manera actual, ni futura, en terrenos que corresponden jurídicamente al Parque. Su vigencia está condicionada a que la propiedad de las áreas que supuestamente comprende el Parque, sean reconocidas bajo el dominio de otro sujeto, por resolución judicial o administrativa, caso en el cual dichas superficies no pertenecerían al actor, sino a personas diversas, encontrándose sujetas al deber de cumplir con las disposiciones del Programa de Desarrollo Urbano y a no emplear irrestrictamente sus bienes.

Este ordenamiento fue enfático en aclarar sus objetivos preventivos. En su contenido, el Municipio demandado adoptó una posición institucional, al no pretender sobrepasar los límites de su competencia; declaró, respecto de los supuestos títulos que tienen personas distintas del actor, que no podía resolver sobre su posible invalidez jurídica, ni prejuzgar sobre su vigencia; al invocar el artículo 8 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la presunción de validez de todos los actos de autoridad, mostró su voluntad de no desconocer, sino respetar la competencia del actor; presumió la existencia del Parque y se autolimitó en el ejercicio de sus atribuciones a su justa extensión, condicionando su vigencia únicamente en áreas del Parque que fuesen objeto de una resolución judicial o administrativa desfavorable para el actor.

Por lo anterior, el actor carece de interés legítimo para impugnar el Programa de Desarrollo Urbano, en especial, la Norma Especial de Zonificación. La deficiencia en su argumentación es tan notoria, que impone sobreseer en el juicio, sin entrar al fondo de los demás conceptos de invalidez formulados en la demanda.

3. El Programa de Desarrollo Urbano 2008 no invade la esfera de atribuciones del actor, en relación con la zona

3.1. Precisiones conceptuales y terminológicas

El reclamo del actor, en este rubro, se fundamenta, en realidad, en una ambigüedad en los términos utilizados por la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

La primera diferencia a establecer es la existente entre “monumento” y “zona de monumentos”. De acuerdo con los artículos 5, 28, 28 Bis, 33, 35 y 36 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, son monumentos los bienes muebles e inmuebles que reúnan los elementos que definen cada categoría (arqueológicos, artísticos e históricos).

Por su parte, los numerales 37 y 39 a 41 del mismo ordenamiento, definen las “zonas de monumentos” como aquellas áreas que comprenden varios monumentos, constituidas mediante declaratoria presidencial.

Los monumentos arqueológicos tienen una característica que los distingue de los artísticos y de algunos históricos. Su calidad de tales se da por ministerio de ley, sin requerirse una declaratoria que, en

cambio, sí es indispensable para establecer una zona de monumentos y su régimen, como se señala en la tesis de rubro “MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS. DECLARATORIA NO REQUERIDA PARA SER CONSIDERADOS COMO TALES.”.

La diferencia entre “monumentos de naturaleza mueble” y “zonas de monumentos” es clara y no requiere explicación. Luego, el problema consiste en distinguir entre los primeros de carácter inmueble y las segundas.

Del artículo 750 del Código Civil Federal, aplicable en términos de los artículos 19 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y 5 de la Ley General de Bienes Nacionales, se desprende que “bienes inmuebles” son “el suelo y las construcciones adheridas a él”.

Partiendo de esta definición general, puede decirse que “monumentos arqueológicos inmuebles” son las construcciones prehispánicas, lo adherido a ellas (plantas, frutos) y el suelo sobre el cual se asientan”. En términos prácticos, podría tratarse de la pirámide que se quiera y el área precisa de suelo donde se encuentra, mas no de los inmuebles adyacentes a esa superficie.

Lo anterior es acorde con lo dispuesto en los artículos 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, 6, fracciones II y VIII y 7, fracción XII, de la Ley General de Bienes Nacionales, que otorgan a todos los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos, la calidad de bienes nacionales de uso común, sujetos al régimen de dominio público de la Federación.

Por ministerio de ley, la Federación podrá ejercer de inmediato su jurisdicción sobre tales bienes, es decir, exclusivamente, sobre la construcción prehispánica de que se trate y el suelo preciso sobre el que se halle, pero, en principio, manteniéndose las áreas colindantes a esa superficie bajo la propiedad y posesión de cualquier otra persona, siendo completamente diferente que hubiesen actos jurídicos diversos que concedieran a la Federación derechos reales tales como servidumbres, en términos de los artículos 1057, 1068, 1097 y demás aplicables del Código Civil Federal.

Una zona de monumentos arqueológicos, de acuerdo con el artículo 39 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, es el “área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles o en que se presuma su existencia”, es decir, una superficie de terreno que forma un polígono en que se ubican diversos monumentos arqueológicos inmuebles o existe la probabilidad de que los haya; sin embargo, dichas zonas no son bienes de uso común y dominio público federal, porque no se encuentran relacionadas como tales en los artículos 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales, que solamente se refieren a los monumentos arqueológicos inmuebles.

Por el contrario, sólo delimitan un área en la que la Federación puede desplegar atribuciones para la especial protección de dichos bienes y otros vestigios, por lo que la certeza sobre la posibilidad de ejercer tales facultades y la constitución de tales zonas requiere una declaratoria que delimite sus confines, en términos del artículo 37 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

Así, los monumentos son propiedad de la Federación y pueden o no encontrarse en una zona, según se cuente o no con la declaratoria respectiva, pero, en su caso, el área total de una zona no queda bajo dominio directo de la Nación, por virtud de ese solo acto que condiciona la aplicación del régimen de protección especial de monumentos.

Ahora bien, en el lenguaje coloquial, pueden entenderse como zona arqueológica, los conjuntos de inmuebles de esta calidad que forman un asentamiento prehispánico, ubicados dentro de un área de terreno organizado para la investigación y promoción del conocimiento histórico.

Es sumamente fácil confundir una zona arqueológica con una zona de monumentos arqueológicos, pero sí existe diferencia entre ellas. La primera es un área en la que se enclavan diversos monumentos arqueológicos que pueden visitar las personas, que no necesariamente, en su totalidad, es propiedad de la Federación, pero que puede administrar el Instituto Nacional de Antropología e Historia para su conservación, a través de diversos instrumentos jurídicos, según corresponda. La segunda es un área jurídicamente definida mediante declaratoria, que tiene por objeto condicionar la aplicación del régimen de facultades especiales de ese Instituto, para preservar los monumentos que comprenda real o presuntamente e imponer restricciones y modalidades a la propiedad, con el fin de conservar dichos objetos, recuperarlos y analizarlos.

Las zonas de monumentos arqueológicos crean jurídicamente un perímetro que tiende a salvaguardar las zonas arqueológicas, al igual que otros elementos arqueológicos conocidos o desconocidos, permitiendo a la Federación el ejercicio de un régimen especial de

atribuciones, cuyos alcances están determinados por su estricta relación con la protección y aprovechamiento de los monumentos.

3.2. La zona no es bien de dominio público federal y el actor no es propietario directo de (toda) su superficie

El argumento del actor, en relación con la referida zona de monumentos, se fundamenta en una premisa errónea, esto es, en que la totalidad de dicha área es propiedad de la Federación, por tratarse de un bien de uso común sujeto al dominio público. Así lo señala, cuando hace valer las disposiciones relativas a este régimen jurídico respecto de toda esa superficie y no solamente respecto de los monumentos comprendidos en ella, a los que estrictamente debe ceñirse su aplicación.

Que la Nación tenga el “dominio originario” sobre tierras y aguas del territorio nacional significa que, a través de los órganos de poder público, puede ejercer su imperio sobre ellas, establecer modalidades al interés público e, incluso, expropiarlas por causa de utilidad pública, mas no usar, como propietario directo, bienes que se encuentran actualmente bajo dominio directo ajeno, de manera confiscatoria, sin recurrir formalmente a la figura de la expropiación.

Lo anterior quiere decir que la sola declaratoria de zona, no hace a ésta propiedad directa de la Federación, más que en cuanto a los monumentos que en ella se encuentren y si acaso compitiera algún otro derecho real sobre dicha área, no será en virtud de aquel acto, sino que tendrá una fuente diversa, puesto que los artículos 27 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales, no ubican el área total de dichas zonas bajo el dominio directo de la Federación,

además de que la declaratoria respectiva no es un acto de expropiación o anulación de los derechos que cualquier otra persona tenga sobre los inmuebles a que se refiere, sino un “acto condición” que permite ejercer sobre dicha área las facultades del régimen jurídico especial que corresponden al Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Lo anterior no se opone a lo establecido por el artículo 38 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, según el cual las zonas de monumentos estarán sujetas a la jurisdicción de los Poderes Federales, en los términos prescritos por la ley y su reglamento. En primer lugar, el que las autoridades federales ejerzan su jurisdicción sobre las referidas zonas, ni remotamente quiere decir que éstas sean de su propiedad y que estén sujetas al dominio público federal.

En cualquier parte del territorio nacional, los Poderes de la Unión ejercen jurisdicción dentro de los alcances de su competencia. El legislador federal regula las situaciones que debe atender, las autoridades administrativas desempeñan las funciones que les corresponden y los tribunales federales imparten justicia, aplicando las leyes del mismo orden; pero no por ello puede decirse que cada centímetro cuadrado del territorio nacional es “propiedad” de la Federación.

Las zonas comprenden monumentos, de acuerdo con los artículos 27 y 39 de la ley, pero de ello no puede concluirse que se identifican con ellos y que el régimen de dominio público de la Federación se extienda a toda la superficie de aquéllas.

Sin duda, lo que el legislador quiso fue aplicar a dichas zonas un régimen jurídico especial de protección, en estricta relación con la protección y el aprovechamiento de los monumentos nacionales, adicional a la competencia ordinaria que tienen sobre ellas las autoridades de todo orden de gobierno. Dicho régimen se prevé en los artículos 30 a 32 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, que regulan la investigación y exploración de los monumentos, pero, muy especialmente, en los artículos 6, segundo párrafo, 42 y 43 de dicha ley, que imponen restricciones al uso de la propiedad privada colindante a un monumento y/o dentro de una zona, imponiendo, además, que para la realización de cualquier obra dentro de su perímetro, haya de obtenerse autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia o del Instituto Nacional de Bellas Artes.

Luego, lo que implica una declaratoria de zona de monumentos no es la constitución de un bien de dominio público federal, sino la creación de un área sujeta a las modalidades y limitaciones que establece la ley mencionada, para la protección de los monumentos de que se trate.

Lo anterior queda aún más claro tratándose de las zonas de monumentos históricos, respecto de las cuales cabe la analogía, toda vez que los artículos 38, 42 y 43 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, no distinguen entre zonas arqueológicas, artísticas e históricas. Si se pensara que las primeras fueran íntegramente bienes de dominio público federal, habría de concluirse que también tienen esa calidad zonas como el Centro Histórico de la Ciudad de México y que, particularmente, la propiedad privada en éstas sería impensable.

No obstante, el hecho de que esta zona de monumentos históricos esté protegida por el régimen especial de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, no impide que existan incontables inmuebles particulares.

De esta manera, no es imposible que exista propiedad privada dentro de una zona de monumentos, resultando ilustrativo, a este respecto, el criterio contenido en la tesis de rubro “ZONA ARQUEOLÓGICA. ES LEGAL LA NEGATIVA DE PERMISO DE CONSTRUCCIÓN EN INMUEBLE UBICADO EN LA CIMENTACIÓN DE.”.

Si no fuera jurídicamente posible la existencia de propiedad privada enclavada en una zona de monumentos, además de que correspondería a las autoridades federales la tarea de combatir los actos de ocupantes ilegales dentro del Centro Histórico de la Ciudad de México, la declaratoria presidencial que constituyera dicha área tendría, en los hechos, efectos confiscatorios en perjuicio de los ciudadanos que, sin mediar indemnización, ni aviso formal en tales términos, verían anulado su derecho de propiedad.

Del mismo modo, se afectaría la esfera de atribuciones de las autoridades estatales correspondientes, pues se les impediría ejercer atribuciones sobre el referido territorio, además de que no mediaría la aprobación de la Legislatura Local correspondiente.

La respuesta justa que permitiría la satisfacción de todos los intereses constitucionales en juego, sería concluir que la jurisdicción de los poderes federales, en los términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y su Reglamento, que pueden ejercer en las zonas de monumentos, se

limita estrictamente a sus facultades de preservación y conservación, que prevén los artículos 42 y 43 del mencionado ordenamiento.

Así, las autoridades federales tendrían expeditas sus atribuciones para impedir que se produzcan daños al patrimonio cultural mexicano, pero sin limitar desmedida e innecesariamente el derecho de propiedad de particulares o entes de gobierno.

La alternativa es creer que las zonas de monumentos, en toda su extensión, constituyeran bienes de dominio público federal, a merced de las autoridades de este orden jurídico, en vulneración del derecho de propiedad de los ciudadanos afectados por la declaratoria correspondiente, de la autonomía institucional de las autoridades locales y de la formalidad prevista en la última parte del artículo 132 constitucional.

No obstante, como se ha señalado, las leyes han de ser interpretadas conforme a la Constitución y, en consecuencia, debe desecharse una interpretación del artículo 38 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, que convierta la totalidad de las zonas de monumentos en propiedad federal, con efectos confiscatorios en perjuicio de los propietarios originales afectados y que restrinja el ejercicio de las facultades constitucionales y legales de las autoridades locales y, en cambio, privilegiarse una que solamente las tenga por áreas respecto de las cuales la Federación pueda ejercer el excepcional régimen de protección a que alude ese ordenamiento, sin mayor perjuicio para los gobernados y órganos de poder interesados.

3.3. El artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales se limita estrictamente a los sitios arqueológicos, sin que comprenda toda la zona en que éstos se ubican

Lo mismo que acontece con el artículo 38 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, debe suceder con el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, invocado por el actor para fundar su improcedente demanda, es decir, debe ser interpretado conforme a la Constitución y no de una manera que vulnere principios importantes establecidos en la Norma Fundamental.

Una lectura superficial de la anterior disposición haría pensar que la Federación es propietaria de los monumentos y zonas arqueológicos en la extensión indicada en la declaratoria correspondiente, pero un examen más detenido de dicho precepto lleva a concluir que el legislador, en realidad, no se refirió a las zonas que establecen los artículos 37 y 39 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, ni pretendió cambiar trascendentalmente su régimen de derechos reales, sino que sus enunciados aluden a los sitios definidos como áreas turísticas dentro de una zona de monumentos arqueológicos en sentido legal, abiertas a los visitantes y con diversas instalaciones para promover el conocimiento de las culturas prehispánicas.

Que el legislador no pretendió convertir a la Federación en propietaria de las superficies que abarcan las zonas definidas por el artículo 39 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, se desprende de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 4 de la Ley General de Bienes Nacionales, conforme al cual los monumentos, propiedad de la

Federación, se regirán por ambos ordenamientos, sin que se hubiera impuesto la derogación expresa de alguna disposición del señalado en primer término.

En efecto, la Ley General de Bienes Nacionales no tuvo por objeto sustituir las disposiciones de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, sino complementarlas. No es óbice a lo anterior pensar que el artículo 30 de este ordenamiento, constituye una ley especial aplicable a las zonas a que se refiere, pues debe imponerse una interpretación del precepto conforme a la Constitución.

Si se pensara que, por virtud del artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, estas zonas han pasado a formar parte del dominio directo de la Federación, no cabría sino concluir que dicho artículo vulnera la prohibición de confiscación, prevista en el artículo 22 constitucional; la garantía de propiedad, consagrada en el artículo 27 constitucional; la autonomía de las entidades públicas estatales y municipales; y el artículo 132 constitucional, a la luz del principio de proporcionalidad o razonabilidad jurídica.

Se violentaría la garantía de propiedad, que prevén los artículos 22 y 27 de la Constitución Federal, puesto que, sin más, el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales privaría a los propietarios de inmuebles ubicados dentro de una zona de monumentos arqueológicos del uso y disfrute de sus bienes, haciéndolo de manera proporcionada, ya que la salvaguarda de la integridad de los monumentos en cuestión puede garantizarse con una regulación mucho menos lesiva que la total privación de derechos y la apropiación de los bienes por las autoridades federales.

Ciertamente, el poder público puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés social, en las áreas en que tenga competencia, pero éstas sólo pueden ser las estrictamente indispensables, sin que puedan llegar al extremo de vulnerar el contenido esencial del derecho de propiedad.

En todo caso e, incluso, en opinión de quienes sostienen un dominio más concreto y real por parte del Estado, la propiedad originaria únicamente correspondería al Constituyente y no a los órganos constituidos, como el legislador ordinario. El Constituyente ni siquiera incluyó los monumentos arqueológicos entre los bienes propiedad de la Nación enumerados en el artículo 27 constitucional, sino sólo confirió atribuciones al legislador para legislar sobre esta materia, es decir, para definirlos y regular su protección y conservación, mas no para que, en abstracto, se confiscaran zonas de perímetro indeterminado donde se presuma su existencia, lo que, en cambio, sí se prohíbe en el artículo 22 constitucional.

De igual forma, la autonomía y dignidad de las autoridades de la entidad en que se ubiquen las zonas aludidas, se verían menoscabadas, dado que, concebir como propiedad federal la totalidad de las mismas, equivale a suprimir un fragmento del territorio en el que ejercen jurisdicción e impedirles realizar los actos que la Constitución les permite llevar a cabo.

Con ello, dichas autoridades verían reducidos, de manera injustificada, los alcances materiales de sus atribuciones, porque el régimen de autorizaciones que prevén los artículos 42 y 43 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, es bastante para impedir que el mal uso de la propiedad privada o pública local dentro de una zona de monumentos cause

daños a éstos, sin que resulte indispensable que toda esa zona pase a formar parte del dominio público de la Federación y que sólo ésta ejerza jurisdicción sobre la misma.

Por último, como la gran mayoría de las zonas de monumentos arqueológicos del país fueron constituidas por declaratorias presidenciales emitidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Bienes Nacionales, en su momento, no implicaron la adquisición federal de territorios dentro de las entidades federativas y no requirieron la autorización a que se refiere el artículo 132 de la Constitución Federal.

Empero, el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales cambiaría esta situación, de acuerdo con la interpretación que propone el actor. Si se pensara que este numeral convierte en zonas federales, las declaradas así con anterioridad a su vigencia, necesariamente habría de concluirse que la existencia de dichas zonas requiere ahora de la autorización de la Legislatura Local correspondiente, con todos los problemas jurídicos, políticos y logísticos que ello representaría.

En cambio, mediante la interpretación que aquí se propone, el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales no solamente sería más razonable, al no implicar afectaciones desproporcionadas a los derechos constitucionales de todas las personas públicas y privadas involucradas en una declaratoria, sino que, incluso, adquiriría mucho más sentido.

De inclinarnos porque las “zonas” a que se refiere el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales corresponden a lo que llamamos “sitios”, esto es, a un perímetro nuclear de las zonas de monumentos arqueológicos, donde se encuentran monumentos

propiedad de la Nación, pero también superficies que no necesariamente son tales, sobre las que la Federación carece de dominio directo, no se afectaría inconstitucionalmente la propiedad de los dueños primigenios, ni se anularían las facultades que corresponden a los órganos de poder locales, todo ello sin perjuicio de que la Federación adquiera algún derecho que le permita el adecuado ejercicio de sus atribuciones.

Esta interpretación, por otra parte, no se encuentra alejada de la verdadera intención que tuvo el legislador al regular este aspecto, de acuerdo con las constancias del procedimiento legislativo correspondiente.

El primer párrafo del artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales que, en apariencia, permite a la Secretaría de Educación Pública, tener la posesión, administración y control de zonas de monumentos arqueológicos, no es, en realidad, más que una simple aclaración de que a dicha dependencia corresponderá ejercer los derechos reales que llegasen a existir a favor de la Federación, en relación con esos monumentos y las áreas circundantes que formen un sitio, pero, de ninguna manera, constituye un decreto taxativo de que toda la superficie de dichas zonas, en sentido técnico-jurídico, es de dominio público federal.

Así puede entenderse, incluso, literalmente, el objetivo del artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, que no es convertir a la Federación en propietaria de las zonas de monumentos arqueológicos a que se refiere el artículo 39 de la Ley General de Bienes Nacionales, sino conferir al Instituto Nacional de Antropología e Historia, dentro de la estructura de la administración pública federal, las atribuciones necesarias para ejercer algún derecho real a este

respecto, si es que aquélla lo llegase a obtener de modo distinto a la declaratoria.

Igualmente, el tercer párrafo del artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, conforme al cual el Instituto Nacional de Antropología e Historia podrá autorizar únicamente eventos culturales y cívicos en las zonas de monumentos arqueológicos, tampoco implica que éstas sean bienes de dominio público federal.

Además de que esta disposición puede considerarse como una mera aclaración competencial sobre la dependencia federal encargada de la administración de una zona, cuyos derechos reales correspondan a la Federación por algún instrumento diferente a la declaratoria, puede válidamente sostenerse que tal limitación es una restricción legal que determina el ejercicio de dichas facultades administrativas sólo en caso de que deban ejercerse exclusivamente en relación con un sitio arqueológico y no con una zona de monumentos en estricto sentido legal.

De esta forma, al hablar de “zonas” en el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, el legislador no pretendió aludir a las definidas por el artículo 39 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, sino a otro concepto que no aplica exactamente a tal definición, pero que no llamó de modo diferente, a falta de ocurrencia de un término más preciso.

Adviértase cuánto más sentido hace vincular el tercer párrafo del artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, con los sitios turísticos arqueológicos y no con las zonas de monumentos. Si por alguna causa jurídica, las autoridades federales ejercen la posesión de aquellos perímetros nucleares, administrándolos directamente para su

conservación y mejor aprovechamiento, adquiere pleno significado que el legislador les haya prohibido autorizar en ellos la realización de cualquier acto distinto a las actividades cívicas y culturales.

Mucho menos razonable resulta creer que la intención del legislador hubiese sido que, en todos los predios comprendidos en una zona de monumentos arqueológicos, constituida por declaratoria presidencial, sólo pudieran llevarse a cabo eventos cívicos y culturales, previa autorización del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

No puede imputarse al legislador que haya pretendido, de esta manera, impedir totalmente a los particulares, el uso y goce de sus bienes y a las autoridades locales, el ejercicio de sus facultades de regulación, según corresponda, todo ello, sin autorización de la Legislatura respectiva y vaciándose, de paso, el contenido normativo de los artículos 42 y 43 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

La única posibilidad de interpretación del artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, conforme a la Constitución Federal, es considerar que lo que prevé es una mera aclaración de competencia en la estructura de la administración pública federal, en caso de que a la Federación corresponda algún derecho patrimonial en una zona de monumentos arqueológicos, distinto de la propiedad. Así también, que la prohibición de realizar actividades diversas a las de carácter cívico y cultural, debe entenderse limitada a los sitios arqueológicos, como un perímetro nuclear turístico de una zona de monumentos, y no a la extensión total de la zona.

3.4. La zona es un área en la que el actor sólo puede ejercer ciertas atribuciones extraordinarias

Como se ha señalado, el actor tiene limitadas facultades respecto de la zona que refiere en su demanda, las cuales, de ninguna manera, alcanzan a que, en toda su extensión, ejerza dominio público y directo.

Su jurisdicción sobre bienes ajenos a su propiedad, en términos de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, se limita a imponer medidas concretas de protección, sin incurrir en arbitrariedad y con estricto apego a satisfacer la conservación y el aprovechamiento de los monumentos en cuestión y, en tanto se lo permitan las servidumbres u otros títulos que le otorguen la posesión y administración de los sitios que sean un perímetro nuclear de las zonas de monumentos, autorizar la celebración de actividades cívicas y culturales en ellos.

En principio, el actor no es dueño de los inmuebles que no sean estrictamente monumentos, los que no se consideran como tales por la sola declaratoria bajo el régimen de dominio público de la Federación, sino bajo uno de carácter excepcional, aplicable en la medida en que sea indispensable para proteger la dignidad e integridad de los monumentos. Además, contrario a lo aducido por el actor, los artículos 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales, únicamente establecen, como bienes de uso común, los monumentos y no las zonas, sin que éstas hayan de considerarse como tales, por disposición de algún otro precepto legal que imponga restricciones a los derechos constitucionales de particulares y otras entidades públicas.

La posibilidad de existencia de propiedad privada dentro de la zona, fue, incluso, expresamente reconocida por el artículo 8 de la declaratoria que la constituyó, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de diciembre de mil novecientos noventa y tres.

Si, en verdad, la sola declaratoria hubiera convertido la zona en bien de dominio público federal, esta disposición saldría sobrando. No hubiera habido necesidad de aludir a los predios particulares, ni de ordenar la promoción de servidumbres para que la Federación pudiera hacer lo que juzgara más conveniente con los monumentos de su propiedad.

De este modo, si el actor requiere algún derecho de paso u otras modalidades similares para acceder a los monumentos de su propiedad, es porque obviamente no le pertenecen las áreas adyacentes a éstos, lo que lo obliga a promover las acciones necesarias en superficies ajenas, que le permitan ejercer sus derechos sobre aquellos inmuebles.

A este respecto, cabe señalar que también estaría de más el artículo 6 de la referida declaratoria, que ordena a la Secretaría de Desarrollo Social promover un acuerdo de coordinación con las autoridades locales, lo cual no queda desvirtuado con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley General de Bienes Nacionales que, como se ha mencionado, solamente organiza las competencias de la administración pública y limita las facultades que las dependencias pueden ejercer en los sitios arqueológicos abiertos a los turistas, que estén bajo su posesión, por título diferente a la declaratoria, que no concede inmediatamente ese derecho real al actor.

Así pues, se reitera, el régimen especial de protección establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, no debe menoscabar los derechos de propiedad de los particulares y entidades públicas, ni limitar a los órganos de poder en el ejercicio de las atribuciones que les corresponden, sino únicamente definir lo que debe entenderse por “monumentos arqueológicos” y adoptar medidas que garanticen su protección, de manera adecuada, necesaria y proporcionada, en relación con otros derechos constitucionales relevantes.

La interpretación de los artículos 38 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y 30 de la Ley General de Bienes Nacionales, en la forma señalada, no solamente es válida desde la perspectiva literal y teleológica, sino, además, la avala el hecho de que fortalece la concordancia práctica de todos los principios constitucionales relevantes.

Con esta interpretación, la Federación no deja de tener imperio para la salvaguarda del patrimonio prehispánico, pues, aunque alguna autoridad local hubiera autorizado una obra, el Instituto Nacional de Antropología e Historia podría impedir su realización, con fundamento en el artículo 43 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, pero tampoco afecta desproporcionadamente a los propietarios de bienes inmuebles que, en tanto no perjudiquen el patrimonio prehispánico, podrán hacer uso de su propiedad del modo que más convenga a sus intereses, ni a las autoridades, que podrán ejercer el gobierno, vigilancia y administración sobre los asuntos que les correspondan.

El Programa de Desarrollo Urbano, de ninguna manera, interfiere en el ejercicio de las atribuciones del Instituto Nacional de

Antropología e Historia sobre la zona. En dicho ordenamiento, se apuntan las estrategias relacionadas con el sitio, al que se tiene comprendiendo treinta y tres punto cincuenta y siete hectáreas.

La primera de tales estrategias por parte de la autoridad municipal es permitir dentro de la zona únicamente las obras que cuenten con el aval del Instituto Nacional de Antropología e Historia. A ésta siguen diversas medidas relacionadas con el entorno del sitio y el expreso reconocimiento de que corresponde al referido Instituto regular y administrar las actividades dentro de él. Lo que es más, ni siquiera se ponen en peligro las futuras exploraciones del Instituto, porque dichas estrategias contemplan un amortiguamiento para el sitio, que implica el reconocimiento arqueológico y la notificación de los vestigios que en él se encuentren.

Por lo tanto, las modalidades que el Programa de Desarrollo Urbano impone a la propiedad privada, lejos de interferir con las atribuciones del Instituto Nacional de Antropología e Historia, las fortalece, lo anterior, sin perjuicio de que las autoridades federales competentes establezcan medidas adicionales dentro de la zona, para la protección, acondicionamiento y mantenimiento de los monumentos que comprende, de acuerdo con el régimen especial al que se encuentran sujetos.

4. El actor carece de interés para impugnar el Programa de Desarrollo Urbano, dado que no afecta su esfera de atribuciones

4.1. Como el ordenamiento territorial impugnado nunca incidirá sobre el Parque, además de que expresamente

salvaguarda las atribuciones del actor en relación con la Zona, no se produce ninguna afectación a su esfera competencial

El Programa de Desarrollo Urbano no afecta la esfera de atribuciones de la Federación respecto del Parque, pues condiciona la entrada en vigor de sus disposiciones a que el estatus jurídico que de él se presume, haya sido establecido de manera distinta, por resolución de la autoridad administrativa o jurisdiccional competente, declarándose que una determinada área no es propiedad federal, sino de algún particular o de otra entidad pública. Por virtud de lo anterior, la zonificación que se establece nunca podría ser aplicable a terrenos pertenecientes al Parque, sino únicamente a los que se reconozcan excluidos, manteniendo incólumes las facultades federales sobre el área bajo su jurisdicción.

Lo mismo sucede en relación con los monumentos que son propiedad federal. El Programa de Desarrollo Urbano no prevé alguna regulación aplicable a los monumentos estrictamente entendidos, que son los únicos de propiedad federal reconocidos por los artículos 6 y 7 de la Ley General de Bienes Nacionales. Asimismo, en tanto la superficie del Parque coincida con la de la Zona, no aplicarán a ésta los usos de suelo previstos en el referido Programa. De existir algún área de la Zona que no coincidiera con la del Parque, el Programa garantiza el ejercicio de las excepcionales atribuciones federales en relación con la Zona, pues dispone que se requerirá el aval del Instituto Nacional de Antropología e Historia para realizar alguna obra en ella, tal como se establece en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

Como se observa, las disposiciones del Programa de Desarrollo Urbano no interfieren en la esfera de atribuciones del actor, razón por

la cual no le asiste a éste último el derecho de instar el presente juicio, mismo que deberá sobreseerse.

4.2. Lo resuelto en la controversia constitucional 21/2006 obliga a desestimar la pretensión del actor de que se haga nugatoria la libertad de configuración municipal

Al expedir el Programa de Desarrollo Urbano, el Municipio demandado no sólo actuó dentro de su ámbito de facultades, sino, incluso, bajo deberes jurídicamente establecidos para la tutela de intereses públicos fundamentales y el interés social, que representa la regulación de los asentamientos humanos y la ordenación territorial, no invadiendo las atribuciones del actor, sino, por el contrario, respetándolas y evitando incidir en ellas.

El contenido material que prevé dicho ordenamiento es producto del legítimo ejercicio de las atribuciones discrecionales que se reconocen al Ayuntamiento, mismas que el actor pretende desconocer en detrimento de la plena afirmación del Municipio Libre.

En la controversia constitucional 21/2006, promovida por la Federación en contra del Municipio de Juárez, Estado de Chihuahua y otros órganos de la entidad, en la que se impugnaba el Reglamento de Estaciones de Servicio, esa Suprema Corte no sólo desestimó la acción correspondiente, concluyendo que el actor hacía valer ficticias invasiones a su esfera competencial, sino que también acuñó importantes criterios para delimitar la procedencia de este juicio constitucional y otros principios fundamentales.

En observancia al principio de stare decisis que, como se sabe, resulta del de igualdad en la aplicación de la ley, la presente

controversia constitucional debe resolverse en el mismo sentido que la diversa controversia 21/2006, dado que ambos asuntos versan sobre cuestiones similares. En ellos, el actor ha pretendido que se invalide una regulación expedida dentro de las facultades discrecionales del Municipio demandado, haciendo valer inexistentes invasiones a su esfera competencial.

En la ejecutoria de la citada controversia constitucional 21/2006, ese Alto Tribunal afirmó que el Municipio puede ejercer sus facultades de regulación en materia ecológica, sobre bienes y zonas que le competan y que tales atribuciones “tienen conexión con la atribución de éstos en materia de ordenamiento territorial”, establecida en el artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

De igual forma, concluyó que el Reglamento impugnado no tenía los alcances de invadir las atribuciones del actor en materia de rectoría económica y, por lo tanto, ni indirectamente podía afectarle, porque el principio de planeación democrática implica también la participación del orden municipal de gobierno, para lograr el objetivo de “crecimiento de la economía con desarrollo sustentable”.

Aún más, se hizo notar que, en la controversia constitucional, los órganos de poder no están legitimados para hacer valer violaciones a derechos fundamentales de los individuos, sino sólo las que se relacionen directamente con su propia esfera de atribuciones, respetuosa de los ámbitos de libertad de configuración que el Constituyente otorgó a los diversos órdenes de gobierno.

Lo anterior confirma la evidente similitud entre la presente controversia y la diversa 21/2006. En ambos asuntos, bajo el pretexto de que se invaden sus facultades, el actor ha intentado invalidar la

regulación expedida por los Municipios demandados, haciendo a un lado las facultades discrecionales que les otorgan, en particular, los artículos 27 y 115 de la Constitución Federal, artilugio que esa Suprema Corte tuvo el acierto de advertir y desestimar.

Si alguna diferencia esencial hubiera entre estos asuntos, sería que la resolución del presente caso es susceptible de perjudicar a un Municipio de reciente creación y menores recursos administrativos y logísticos que muchos otros, además de que, en la especie, se cuenta con la expresa intención del órgano demandado, de respetar las facultades del actor, aunque sin soslayar que tuvo el deber jurídico de regular difíciles y excepcionales situaciones que pudieran desembocar en graves contingencias urbanas y/o ambientales. En este sentido, el Programa de Desarrollo Urbano constituye un balance adecuado entre la deferencia a la Federación y los ineludibles deberes del demandado, por los que ahora tiene que velar el Municipio de Tulum.

Luego, tal como sucedió en la controversia constitucional 21/2006, en la especie, debe reconocerse la validez del Programa de Desarrollo Urbano, en virtud de que no tiene el alcance de invadir las facultades del actor, al aplicarse sus disposiciones sólo en aquellas áreas y materias de jurisdicción municipal, que no impiden el ejercicio de las primeras; su contenido material específico no puede analizarse a la luz de los argumentos en los que se afirma que se agravian los derechos fundamentales de los ciudadanos, sino más bien considerarse que se determinó de un modo razonablemente adecuado, para lograr un crecimiento económico con desarrollo sustentable, resultante del ejercicio del ámbito de libertad de configuración municipal constitucionalmente tutelado; y que se constituye en desarrollo de elementales principios constitucionales, que ordenan a la autoridad municipal adoptar las medidas

indispensables para enfrentar las contingencias que produzcan las necesidades de crecimiento de sus centros de población.

B. CONTESTACIÓN A LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

1. Los actos impugnados deben interpretarse conforme a la Constitución

La interpretación conforme se basa, entre otros elementos, en la presunción de constitucionalidad y validez de los actos del poder público, debiéndose sobrentender que el sentido con que habrán de aplicarse es, precisamente, el que les permita “mantenerse dentro de los límites constitucionales”.

Sea que se entienda dicha presunción como expresión formal de un punto de partida del debate procesal, que arroja la carga de demostrar la supuesta inconstitucionalidad de un acto del poder público, sobre quien pretende su irregularidad, o bien, como principio sustancial análogo a la presunción de inocencia penal e, incluso, un mandato de fuerte vínculo a la jurisdicción constitucional que sirve como límite a sus amplísimas facultades, influido por los ámbitos competenciales de los órganos que acuden a ella como justiciables, siempre se concluirá que es ineludible labor del juzgador constitucional y de cualquier operador jurídico, realizar, en la medida de lo razonable, la interpretación conforme a la Constitución de los actos sub judice, lo que confirman los precedentes de ese Máximo Tribunal, al ordenar dicha elección hermenéutica, en forma terminantemente normativa, empleando una conjugación futura.

La presunción de constitucionalidad de que goza todo acto del poder público, debe entenderse robustecida cuando, de las

constancias, se advierte que se manifestó explícitamente la voluntad del órgano emisor, en el sentido de no vulnerar los mandatos de la Norma Fundamental. Tal es el caso del Programa de Desarrollo Urbano 2008, en el cual, como se ha demostrado, el demandado expresó claramente que, con ese acto, no pretendió arrogarse facultades que no le corresponden, ni tuvo la intención de invadir la esfera de atribuciones del actor, sino, por el contrario, siempre buscó respetar los ámbitos que a éste corresponden, actuando en uso de las facultades de prevención que la Constitución Federal le otorga.

Por otra parte, es irrelevante que la doctrina y la jurisprudencia se refieran mayormente a la interpretación conforme a la Constitución de leyes en sentido estricto y no de otros ordenamientos, como reglamentos, actos administrativos y resoluciones jurisdiccionales, pues, de ello, no puede seguirse que dicha interpretación no deba efectuarse sobre elementos jurídicos como los últimos.

Dicha referencia a la obra del legislador democrático no deriva sino de que la ley es el más importante objeto del control constitucional y, por eso, se le ha tomado como paradigma; sin embargo, los actos formal y materialmente legislativos no son los únicos que analiza la jurisdicción constitucional, pues ésta se dirige a toda clase de actos del poder público, que gozan indefectiblemente de una presunción de validez.

Además, la interpretación conforme a la Constitución es solamente una manifestación especial de un tipo hermenéutico mucho más extenso, la interpretación conforme al rango, según la estructura de niveles del ordenamiento. De este modo, en el mismo sentido que la ley ordinaria respecto a la Ley Fundamental, un reglamento debe ser interpretado en la forma que más se ajuste a los fines generales de

la ley que desarrolla, a fin de salvaguardar la unidad del sistema jurídico y respetar la presunción de validez que, en principio, tiene. No obstante, la interpretación conforme al rango, de ninguna manera, impide que un acto jurídico se interprete siguiendo a otro de mediata jerarquía superior, lo que ha sido reconocido por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que “toda autoridad se encuentra sujeta, de manera directa, a la Constitución”.

En la especie, el Programa de Desarrollo Urbano 2008 debe interpretarse conforme a la Constitución y las leyes ordinarias, para respetar la autonomía municipal y constatar su presunción de constitucionalidad y validez, corroborada por la expresa voluntad del demandado de no vulnerar alguna disposición constitucional u ordinaria con su expedición. Dicha interpretación encuentra apoyo, además, en el principio constitucional de igualdad procesal, que concretiza la parte final del artículo 3 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Finalmente, no debe olvidarse que, para efectos de dicha interpretación conforme, debe tenerse presente el principio interpretativo de fortalecimiento municipal, establecido por la jurisprudencia de ese Máximo Tribunal. Dicho principio establece que el artículo 115 de la Constitución Federal habrá de ser interpretado de modo que garantice un contenido mínimo e inmediatamente aplicable, por virtud del cual se revistan de eficacia las facultades que se otorgan a los Municipios. Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro “BIENES INMUEBLES DEL MUNICIPIO. CUALQUIER NORMA QUE SUJETE A LA APROBACIÓN DE LA LEGISLATURA LOCAL SU DISPOSICIÓN, DEBE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO B), DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ADICIONADO POR REFORMA

PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE DICIEMBRE DE 1999).”.

2. Los actos impugnados no incidirían sobre el Parque Nacional, ni afectarían áreas protegidas bajo dominio federal

2.1. La Norma Especial de Zonificación persigue una ineludible finalidad preventiva, no alentar acciones ilegales o perjudicar áreas de valor ambiental, sino, incluso, protegerlas contra un uso abusivo de la propiedad

Es errónea la apreciación del actor, en el sentido de que el Programa de Desarrollo Urbano 2008 pretende tener efecto sobre terrenos del Parque de su propiedad, porque la Norma Especial de Zonificación condiciona la vigencia de sus disposiciones a que no operen sobre áreas que formen parte de dicha zona federal, según deba presumirse su existencia.

En efecto, el Programa de Desarrollo Urbano nunca operaría sobre terrenos que fueran del Parque, a menos que, mediante un acto de autoridad competente, se declarara, en forma definitiva, que determinada superficie no forma parte de dicha propiedad federal.

En el Programa de Desarrollo Urbano, no hubo intención de vulnerar la esfera de atribuciones del actor. Claramente, se señaló que se presumía la existencia del Parque y que no competía al Municipio validar o invalidar la propiedad que pudiera tener el actor sobre algún inmueble.

De acuerdo con la información que tuvo a su disposición, el demandado supuso que la extensión del Parque cubre totalmente la

parte continental y no estableció disposición alguna aplicable a esta superficie, sino sólo a terrenos que ya no le pertenecieran por declaración firme de autoridad.

Esto último fue en obvio reconocimiento de la posibilidad de contingencias jurídicas sobre la propiedad y extensión de las áreas que el actor supone conforman el Parque, las cuales, a pesar de atomizarse e iniciarse más o menos aisladamente, podrían generar, a final de cuentas, un importante problema urbano, por localizarse en una superficie que no estuviera bajo protección federal y que careciera de toda regulación.

La previsión de las dificultades que esta situación pudiera generar es uno de los principios fundamentales en materia de asentamientos humanos, de conformidad con los artículos 3, fracción XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos y 50, fracción V, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo que, por su inmediata trascendencia a la convivencia vecinal, corresponde atender a la autoridad municipal.

Ése es el verdadero sentido de la Norma Especial de Zonificación, alistar medidas para minimizar los problemas que pudieran ocasionar las contingencias en los asentamientos humanos. Dicha regulación que, además, no tendría efecto sobre terrenos que jurídicamente deban presumirse como propiedad del Parque, de ninguna manera, tiene por objeto alentar acciones ilegales contra el patrimonio federal o propiciar disputas a su respecto.

La Norma Especial de Zonificación es una regulación de carácter preventivo, adoptada por el demandado en ejercicio de su competencia para formular y ordenar el uso de suelo en su territorio y

con sólido fundamento textual en la legislación vigente expedida por el Congreso de la Unión, que el actor considera como parte de un bloque de constitucionalidad.

Dicho principio de prevención que funda la Norma Especial de Zonificación debe considerarse como el desarrollo de múltiples valores constitucionales, tales como la planeación del desarrollo y el principio de Estado social tendiente al beneficio de la colectividad, pues sería inadmisible pensar que la Constitución Federal permitiera o, incluso, obligara a las autoridades en materia de asentamientos humanos, a no tomar las medidas que, en el ámbito de su competencia, estimasen adecuadas para enfrentar situaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, a fin de evitar graves perjuicios a la población.

Tal es el caso de la Norma Especial de Zonificación, establecida en el Programa de Desarrollo Urbano, pues busca, primeramente, otorgar seguridad jurídica y establecer una regulación territorial aplicable a los inmuebles, cuya propiedad sea reconocida, por autoridad competente, a personas distintas del actor.

Que la Norma Especial de Zonificación no pueda ser aplicada a terrenos que formen parte del Parque, sino únicamente a las superficies que una resolución de autoridad competente hubiera reconocido como no pertenecientes a él, desvirtúa los conceptos de invalidez formulados por el actor.

No se actualizaría ninguna invasión a la esfera de atribuciones del actor, pues quedaría establecido que las áreas sobre las cuales tendría efecto el Programa de Desarrollo Urbano no se encuentran bajo su dominio. Tampoco se afectaría la vocación de protección que

supuestamente tienen dichas áreas, porque ello depende de su integración al Parque. Mucho menos, puede decirse que dicha vocación se vería afectada por una resolución judicial, cuyos efectos relativos produjeran una isla o islas dentro del Parque.

Si ése fuera el supuesto, se estaría frente a un acto que habría declarado que dicha área no pertenece al Parque, a la que el actor no tendría derecho a atribuirle vocación alguna, cuyo uso, sin el Programa de Desarrollo Urbano, se abandonaría a la absoluta voluntad de su propietario.

De esta manera, el Programa de Desarrollo Urbano y, en particular, la Norma Especial de Zonificación, no vulneran la regulación que establece la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, sino buscan respetarla y no interferir con el ejercicio de las atribuciones conferidas al actor, en superficies que deban entenderse válidamente afectas al Parque.

Por consiguiente, no puede decirse que éstos acarreen la afectación de áreas que, por conformar el Parque, tengan “valor ambiental”, puesto que no tienen por objeto incidir en dichas áreas, sino en aquellas que hayan sido reconocidas jurídicamente como carentes de tal calidad y si alguna de ellas colindara con el Parque, se encontraría en la misma situación que guarda todo inmueble adyacente a un área protegida, esto es, fuera de la jurisdicción que a la Federación corresponde.

No obsta a lo anterior que, de acuerdo con el artículo 62 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la extensión y fines de un área natural protegida sólo puedan ser modificados por la autoridad que la haya establecido, pues dicho

precepto debe ser también interpretado conforme a la Constitución. Pese a que, obviamente, dicha área es establecida por la Administración Pública Federal, no puede decirse que la declaratoria correspondiente no sea susceptible de control jurisdiccional, otorgándole una definitividad que no puede tener, porque siempre es susceptible de impugnación y, en consecuencia, de que resulte modificada e, incluso, anulada por resolución judicial.

Sostener lo contrario, atentaría contra el derecho fundamental de acceso a la justicia y los demás de carácter sustantivo que correspondan a los propietarios perjudicados por la declaratoria correspondiente o quienes los hayan sucedido.

En suma, la Norma Especial de Zonificación no tiene efecto alguno sobre el Parque, ni afecta la vocación del mismo, porque no aplica sobre áreas que jurídicamente hayan de presumirse integrantes de aquél, sino únicamente sobre las que, por resolución firme de la autoridad competente, en el futuro se declaren como no pertenecientes a dicha superficie y, por tanto, ajenas a la jurisdicción del actor y a la afectación que éste les haya impuesto, lo anterior, porque la aplicación a determinadas áreas del régimen jurídico de dominio público y protección que recae sobre el Parque, se encuentra condicionada a que, conforme a derecho, se incluyan en la superficie de éste.

Precisamente por ello, con el afán de que evitar un vacío regulativo que más adelante origine graves problemas, en virtud de futuros actos de autoridad que declaren ciertas áreas como no pertenecientes al Parque, el Programa de Desarrollo Urbano busca establecer modalidades que impidan el abuso de la propiedad en perjuicio social, tratando de mantenerse dentro de las competencias

que corresponden a la autonomía municipal, sin incidir sobre terrenos que sean propiedad del actor o haya de presumirse que lo son.

2.2. El Programa de Desarrollo Urbano no incide en el cambio de uso de terrenos forestales protegidos

El artículo 7, fracción XL, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable define que “terreno forestal” es el que está cubierto por vegetación forestal, o sea, uno baldío cubierto por la vegetación que corresponde a la zona geográfica de que se trate.

El artículo 5 del mismo ordenamiento establece que la propiedad de dichos terrenos y sus recursos corresponde a quienes sean dueños de los primeros y, además, que dicha ley no alterará el régimen de propiedad de esos terrenos.

Por su parte, el artículo 22 de la Ley Forestal del Estado de Quintana Roo señala que las masas forestales tendrán ciertas funciones especiales definidas por cada una de sus fracciones; sin embargo, dichas masas no son cualquier terreno forestal, sino un “conjunto de vegetación leñosa”, con ciertas características adicionales que establece la fracción XXII del artículo 4 del referido ordenamiento.

Partiendo de lo anterior, es fácilmente discernible la confusión en que pretende hacer incurrir la Federación. Suponiendo, sin conceder, que la superficie que se presume del Parque fuera una “masa forestal” en el sentido indicado, no puede dejarse de notar la deficiente lógica del argumento del actor. Si bien toda superficie destinada a las funciones especiales que establece el citado artículo 22, es un terreno forestal, no puede válidamente decirse que todo terreno forestal esté

destinado a dichas funciones especiales, pues bien puede destinarse a otras.

Ahora bien, fuera de toda discusión formal sobre si dicha afectación es de carácter federal o local, podría concederse que la superficie del Parque es un terreno forestal destinado a funciones especiales que refiere el actor en su demanda, por lo que no puede decirse que los terrenos forestales ajenos al Parque tengan dichas funciones o taxativamente se les deban imponer, pues sería lícito que sirvieran a otras.

Aclarado lo anterior, puede verse que el actor no tiene razón cuando señala que el Programa de Desarrollo Urbano viola el artículo 31 de la Ley Forestal del Estado de Quintana Roo, porque supuestamente busca el aprovechamiento de la superficie del Parque, que constituye un terreno forestal con ciertas funciones especiales. Lo anterior sería así, de considerarse que la regulación de ese ordenamiento pretendiera recaer sobre terrenos que jurídicamente correspondieran al Parque, pero ya se ha visto que no sucede tal cosa. La Norma Especial de Zonificación que contiene ese Programa, únicamente tendría vigencia sobre áreas que, por resolución jurisdiccional o administrativa definitiva, hayan de considerarse ajenas al Parque y, por tal razón, no incidiría sobre terrenos que tuvieran las funciones especiales que el actor atribuye al Parque.

Por ello, no se contraviene la prohibición contenida en el último párrafo de ese numeral. En todo caso, se trata de un aspecto meramente factual de esta controversia y, por lo tanto, de conformidad con el artículo 81 del Código Federal de Procedimientos Civiles, corresponde al actor probar que los espacios donde regiría la Norma Especial de Zonificación encuadran justamente en la categoría de

montes, con funciones de protección, regulación y conservación paisajística, sin que, para ello, sea suficiente basarse en la parte considerativa del Decreto que creó el Parque, pues debe recordarse que se expidió en mil novecientos ochenta y uno y es de suponerse que de lo aseverado en esa fecha respecto a lo que ocurre el día de hoy, puede haber una diferencia abismal.

Lo anterior no obsta para afirmar, desde este momento, que los espacios donde se asignan densidades en la Norma Especial de Zonificación, no existe vegetación de la referida en los artículos 31, último párrafo y 22, fracciones II, III, IV y VI, de la Ley Forestal del Estado de Quintana Roo. El proceso de elaboración del Programa de Desarrollo Urbano no se circunscribió a la mera emisión de éste, sino a que ello precedieron estudios pormenorizados sobre las condiciones ambientales del lugar, como lo demuestra su propio contenido, donde se incluye un plano de la vegetación existente.

Por último, conviene hacer hincapié en que la asignación de densidades en el Programa de Desarrollo Urbano no se hizo en el vacío, sino se compaginó con lo que, de antemano, se había previsto en los ordenamientos ecológicos del territorio donde el actor jugó un papel relevante en su elaboración.

3. El Programa de Desarrollo Urbano no invade las facultades del actor sobre la Zona, porque ésta no es de su propiedad y, por el contrario, busca legitimar y apoyar su ejercicio

Al imponer modalidades a inmuebles que corresponden a la Zona de Monumentos, el Programa de Desarrollo Urbano, de ninguna manera, invade la esfera de atribuciones del actor, interfiriendo con el

régimen de dominio del que carece sobre tales áreas, pues ello deriva del ejercicio legítimo de atribuciones por parte del Municipio demandado.

En la zona, pueden existir bienes pertenecientes a entidades públicas distintas del actor e, incluso, propiedades privadas de las que puede hacerse uso, en los términos establecidos en la regulación que al efecto se expida.

Aunque el actor alegue un derecho sobre determinadas áreas de la zona, derivado de un título por el que no se le hubiera transferido tal derecho, sino meros derechos de uso, dichos inmuebles deben estar regulados en el Programa de Desarrollo Urbano, pese a que aquélla los destinara sólo a fines de promoción o científicos, usos que, de ninguna manera, son incompatibles con dicho ordenamiento.

Considerando que diversas circunstancias podrían hacer que el actor tuviera bajo distintos títulos la posesión de ciertas superficies de la zona, sin contar con la propiedad de las mismas, se haría obligatorio legitimar el empleo que les diera, pues sería inadmisible pensar que un predio de propiedad particular tuviera un uso no permitido por la ordenación urbana que le es aplicable. Por tal razón, las disposiciones del ordenamiento impugnado no resultan un obstáculo, sino un indispensable apoyo en el ejercicio de las atribuciones de las autoridades federales.

Lo anterior corrobora que las disposiciones del Programa de Desarrollo Urbano en relación con la Zona, no representan una invasión a la esfera de atribuciones del actor, máxime si se tiene en cuenta su contenido material. Dichas disposiciones, en este momento, no pretenden que las autoridades municipales suplanten a las

federales en esta materia, sino guardan una importante deferencia hacia ellas, otorgándoles un lugar preeminente en la administración de la regulación territorial de la zona y, además, intentan acoplarse a las necesidades que tengan los fines de conservación e investigación que determinen para los monumentos incluidos en ella, buscando el mantenimiento de su contexto arquitectónico y también legitimando los usos de promoción y científicos que la Secretaría de Educación Pública o el Instituto Nacional de Antropología e Historia puedan darle a ciertas áreas que estén bajo su posesión, mas no bajo su dominio directo.

La regulación del Programa de Desarrollo Urbano no tiene ninguna intención de obstaculizar el adecuado ejercicio de las funciones federales, sino apoyarlas para salvaguardar y aprovechar el patrimonio del Municipio para los fines de que puedan ser objeto. En este sentido, guarda debida consideración al hecho de que el Instituto Nacional de Antropología e Historia es la autoridad que establecerá los lineamientos concretos para tales fines, por sus capacidades técnicas especializadas y a que es necesario admitir un uso de promoción y/o investigación de los sitios arqueológicos ubicados dentro de la zona, cuya superficie diferente a la de los monumentos no fuera propiedad del actor, aunque sin desatender que la propiedad privada que no esté bajo posesión federal podría ser empleada por su dueño para cualquier fin y en las condiciones que mejor le parecieran, si no existiesen los límites precisos establecidos en el Programa.

Por otra parte, aunque no plenamente, el área de la zona es, en buena parte, coincidente con la del Parque. Esto último refuerza también que el Programa de Desarrollo Urbano no pretende vulnerar la esfera de atribuciones que tiene el actor respecto de dicha zona, puesto que la zonificación que establece no aplica a terrenos

pertenecientes al Parque y, en tanto dicha coincidencia se dé, tampoco aplicará a la zona; sin embargo, como se ha señalado, cosa distinta es la superficie de ésta sobre la que no tenga dominio el actor, respecto de la cual se hace necesario que, en aras de salvaguardar la unidad del sistema jurídico, dicho ordenamiento legitime los usos de promoción y científicos de los sitios ubicados en la zona y prevea disposiciones que permitan apoyar su mejor aprovechamiento por las autoridades federales competentes, sin dejar de regular las situaciones que impulsan el desarrollo del Municipio en todos los aspectos relevantes para el bienestar de su población, que no se limitan exclusivamente a la realización de actividades cívicas y culturales.

Finalmente, la regulación que se contiene en el Programa de Desarrollo Urbano jamás impediría a las autoridades federales ejercer las atribuciones que les confieren los artículos 42 y 43 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, previamente a que las del Municipio demandado hicieran lo propio, por lo que cualquier menoscabo que el patrimonio cultural pudiera sufrir por alguna obra autorizada, se debería primordialmente al permiso correspondiente expedido por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, que es la autoridad con competencia para salvaguardar los monumentos propiedad del actor. De esta manera, ninguna interferencia produce el Programa de Desarrollo Urbano, en el presente o en el futuro, a la esfera de atribuciones que dicha autoridad tiene en materia de monumentos.

4. El Programa de Desarrollo Urbano no funda un nuevo centro de población, sino regula uno establecido tiempo atrás, que cuenta con el aval del Constituyente Estatal

Por principio de cuentas, debe considerarse que, desde tiempo atrás, el actor no sólo había reconocido la existencia del centro de población que corresponde a Tulum, sino lo hizo, incluso, admitiendo su carácter de ciudad.

En el considerando quinto del Decreto publicado el veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y uno, la Federación expresa que “en torno a la Ciudad de Tulum, se requiere crear un Parque”. Esto revela la incongruencia en que incurre el actor, pues él mismo había reconocido dicho centro de población con el carácter de ciudad. No obstante, en su demanda, se manifiesta como si éste nunca hubiera estado, pretendiendo hacer creer que el Programa de Desarrollo Urbano busca fundar un centro de población, cuando en realidad éste ya existía.

Pese a su indeterminación, las definiciones contenidas en la Ley General de Asentamientos Humanos y en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, han de ser tenidas en cuenta para el análisis de esta cuestión.

Partiendo de ellas, puede entenderse que el “centro de población” es un área constituida por una zona urbanizada y otras reservadas y no urbanizables, en la que se ubica un asentamiento humano; el “asentamiento humano” es un conglomerado demográfico que constituye un sistema de convivencia; la “fundación” es el establecimiento o creación de un centro de población, es decir, su introducción donde antes no existía; el “crecimiento” es el aumento de extensión de un centro de población, dado por la expansión física de éste, así como su ordenación y regulación.

De lo anterior, se desprende que el Programa de Desarrollo Urbano no pretende fundar un nuevo centro de población en terrenos propiedad del actor, porque no pretende crear de la nada una zona urbanizada y sus reservas territoriales. Su finalidad es regular el crecimiento de un centro de población y del asentamiento humano en él establecido. Además, su existencia no sólo es previa a la publicación de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, el quince de junio de mil novecientos noventa y ocho, sino al Decreto de Creación del Parque, como él mismo reconoce.

El artículo 45 del ordenamiento antes citado es aplicable únicamente a centros de población creados con posterioridad a su vigencia, es decir, al establecimiento de asentamientos humanos en áreas vírgenes, mas no a aquellas que hubiesen sido creadas con anterioridad, pues, de lo contrario, habría de exigirse un decreto legislativo para cada localidad, con el fin de regularizar su situación.

Por tanto, dicha disposición no tiene ninguna relevancia para la situación jurídica del centro de población que regula el Programa de Desarrollo Urbano. Sostener lo contrario, equivaldría a decir que una nueva colonia o fraccionamiento dentro de un centro de población, no se traduce en el crecimiento de éste, sino constituye una unidad urbana nueva e independiente del mismo e, incluso, llegar al extremo de pensar que erigir una casa que colinde con terrenos baldíos constituya la fundación de un centro de población.

Por otra parte, cabe destacar que la situación jurídica del centro de población que regula el Programa de Desarrollo Urbano ha variado significativamente desde su expedición. El veintinueve de mayo de dos mil ocho, entró en vigor la reforma al artículo 128 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, que creó el Municipio de Tulum y

estableció su cabecera en la ciudad que lleva su nombre. Tal no fue sólo un acto del legislador ordinario de la entidad federativa correspondiente, sino de su Constituyente Permanente que, desde luego, tiene poder y jerarquía superiores.

A esos actos subyace una autorización del Constituyente Local para el establecimiento del centro de población que es cabecera del Municipio de Tulum, pues implícitamente no sólo reconoce como tal a dicha ciudad, sino la tiene como la más importante dentro del territorio de dicha municipalidad, por lo que sería racionalmente imposible otorgar dicho título a la referida población, desconociendo la licitud de su establecimiento físico, lo cual es congruente con lo establecido por la fracción IV del artículo 8 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que faculta a las entidades federativas para otorgar tales autorizaciones, así como por el artículo 45 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, porque a dicha autorización del Constituyente Permanente subyace una votación calificada de la Legislatura Estatal, en términos del artículo 164 de la Constitución Local.

De este modo, no existe irregularidad alguna vinculada con la expedición del Programa de Desarrollo Urbano, pues, en la actualidad, la supuesta irregularidad que reclama el actor habría quedado subsanada. Luego, como este proceso debe ser resuelto conforme a la situación que guardan actualmente los hechos que son su objeto, dados los efectos ex nunc de la sentencia, debe desestimarse el concepto de invalidez, en términos de la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Sin perjuicio de lo anterior, debe considerarse infundado el concepto de invalidez, porque, contra la opinión del actor, no se requiere que la Legislatura hubiera autorizado la fundación de un centro de población, para que el área correspondiente a éste se incluyera en la regulación del Programa de Desarrollo Urbano. Ello, en virtud de que si dicha superficie forma parte del territorio de un Municipio, el Ayuntamiento tiene expedita la facultad de planear su zonificación y regular el uso de suelo, previendo, incluso, que deba fundarse dicho centro, sin perjuicio de que, para ello, se requiera la autorización legislativa correspondiente.

Los ya referidos principios de inmediatez municipal y preventivos establecidos en los artículos 3, fracción XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos y 50, fracción V, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, apoyan particularmente lo anterior. La regulación del uso de suelo del territorio de un Municipio busca evitar importantes contingencias urbanas que afectarían la inmediata convivencia vecinal de sus habitantes, de manera que la inexistencia de dicha normatividad a causa de un rigorismo técnico, perjudicaría intereses salvaguardados constitucionalmente.

5. El Programa de Desarrollo Urbano se encuentra debidamente fundado y motivado, tanto en sentido formal como material

5.1. La naturaleza inmediatamente preventiva de las atribuciones municipales dan sustento jurídico al Programa de Desarrollo Urbano

La expedición del Programa de Desarrollo Urbano encuentra sustento en las competencias del demandado, previstas en la fracción

V del artículo 115 de la Constitución Federal, en especial, la contenida en el inciso a), en donde se establece que corresponde a los Ayuntamientos “formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal”.

Además, el contenido concreto del Programa de Desarrollo Urbano, impugnado por el actor y la Norma Especial de Zonificación que en él se contiene, encuentran fundamento en diversas disposiciones jurídicas.

Nunca habrá disposición general, constitucional o legal, que específicamente autorice la regulación que contiene un Programa de Desarrollo Urbano, cualquiera que sea, dado que ésta debe adaptarse a las circunstancias y necesidades particulares de cada Municipio.

Por tanto, al establecer su contenido específico, los Municipios tienen un extenso margen de apreciación que el Constituyente expresamente les otorgó para que lo utilicen de forma autónoma, el cual, conforme al principio de fortalecimiento municipal, ha de interpretarse con la máxima amplitud posible.

De esta forma, el contenido material del Programa de Desarrollo Urbano encuentra fundamento ulterior en la libertad de configuración que correspondió al demandado, como órgano democrático y constitucionalmente autónomo.

Ese ámbito de competencia discrecional debe ser respetado, por fundarse en el esquema político-jurídico previsto por el Constituyente y su ejercicio autónomo no debe ser suplantado por algún otro órgano, pues corresponde a la autoridad municipal.

Más específicamente, las disposiciones impugnadas y su consideración respecto de terrenos que se presumen del Parque y de la Zona, no fueron caprichosamente emitidas por el demandado. En primer término, se apoyan en la debida satisfacción de diversos principios establecidos por el propio actor, en el ámbito de exclusividad que éste ha otorgado a los Municipios, así como en la necesaria atención de situaciones sociales que deben ser reguladas.

Respecto de lo primero, considerando la difícil situación jurídica que guarda la extensión del Parque, por la discrepancia que aparentemente existe entre su delimitación por el Decreto que lo creó y aquella que cree el actor que le corresponde y vislumbrando la posibilidad de que existan diversas resoluciones jurisdiccionales o administrativas que reconozcan determinadas porciones como no pertenecientes a esa área natural protegida, sino a particulares u otras entidades públicas, no es difícil que el demandado imaginara que habría dentro de su territorio superficies que carecerían de regulación, cuyos propietarios, por lo mismo, pudieran emplear del modo que juzgaren conveniente, aun con grave detrimento a los intereses de la sociedad.

En tal virtud, lo que obligadamente correspondía al demandado, conforme a los artículos 3, fracción XII, de la Ley General de Asentamientos Humanos y 50, fracción V, de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, dentro de su ámbito de competencia para formular el Programa de Desarrollo Urbano y atender los inmediatos problemas de la convivencia vecinal de sus habitantes, era garantizar el principio de prevención que aquellos numerales establecen y tomar las medidas que considerara adecuadas para evitar las catastróficas consecuencias de mantener sin regulación territorial las superficies que fueran escindidas del

Parque, impidiendo que cada propietario hiciera en ellas lo que quisiera.

Lo anterior, con la más firme intención de respetar la competencia federal, buscando no regular terrenos que efectivamente pertenezcan al Parque o que, cuando menos, jurídicamente así haya de presumirse, respetando con ello el ejercicio de las atribuciones que corresponden al actor en la Zona. Muy pocas cosas se traducirían en una contingencia urbana, si no lo fueran las eventuales disputas derivadas de la imprecisa delimitación del Parque y sus consecuencias, en caso de perder el actor frente a quienes impugnen irregularidades en la expedición del Decreto que lo creó o en su exorbitante aplicación.

Otro aspecto que el actor pretende tildar de irregular es que el Programa de Desarrollo Urbano supuestamente se expidió en contra de lo establecido por la fracción I del artículo 30 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, en el sentido de que un Programa de Desarrollo Urbano sólo puede ser modificado cuando exista una variación sustancial de las condiciones que le dieron origen, pero, precisamente, tal disposición es la que otorga sólido fundamento jurídico a aquel ordenamiento.

Como señala el actor, el programa anterior al Programa de Desarrollo Urbano, publicado el primero de abril de dos mil dos, no incluyó en su regulación al Parque, propiedad de la Federación, ni a la Zona, cuya superficie coincide prácticamente con la del anterior, pero es evidente que, entonces, el demandado no había advertido la problemática situación en que se halla el Parque y su magnitud, sino que lo hizo luego de recurrir a la facultad que le concede el artículo 29

de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, para revisar aquel ordenamiento.

Percatarse de dicha problemática constituye claramente una variación sustancial de las condiciones que dieron origen a ese Programa, que estuvo vigente hasta que se emitió el Programa de Desarrollo Urbano 2008. Lo que antes se tenía por establecido pacíficamente, ya no parece serlo más, si se consideran los últimos acontecimientos que refuerzan, incluso, la validez de la acertada actuación del demandado.

Por consiguiente, los artículos 3, fracción XII, 29, 30 y 50, fracción V, de la Ley General de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, son disposiciones jurídicas que permiten a los Ayuntamientos revisar y modificar sus ordenamientos territoriales, a fin de que establezcan un marco normativo adecuado para enfrentar preventiva y directamente las situaciones problemáticas especiales que la dinámica social les vaya presentando, a fin de evitar que su inacción produzca contingencias urbanas que afecten el bienestar de su población, las cuales no sólo autorizaron, sino obligaron al demandado a expedir el Programa de Desarrollo Urbano, en particular, la Norma Especial de Zonificación que en él se prevé, en vista de la excepcional situación que se vive en su territorio, derivada de la imprecisa delimitación de los confines del Parque.

5.2. La motivación que justifica las disposiciones del Programa de Desarrollo Urbano es acorde con la naturaleza especial de ese acto de autoridad

La naturaleza jurídica de los Programas de Desarrollo Urbano es disputada, pues, mientras hay quienes, como el actor, sostienen que

se trata de actos administrativos individualizados, otros han profundizado en sus caracteres y han advertido que son muy similares a actos materialmente legislativos.

En realidad, los Programas de Desarrollo Urbano son ordenamientos sui generis y una especie híbrida entre las figuras puras a que se ha hecho mención, pues comparten caracteres materiales tanto de un acto legislativo como de uno administrativo.

Los “planes urbanísticos”, conocidos en nuestro medio como Programas de Desarrollo Urbano, son normas-medida cuya virtualidad ordenadora impide que su ejecución sea consumada en un solo acto. Esta calidad los habilita para presidir una serie indefinida de actos de cumplimiento, que están situados en el nivel de la aplicación o ejecución de las normas.

En efecto, la aplicación de la regulación de un Programa de Desarrollo Urbano no se agota en un solo acto, en relación con el uso especial de un inmueble, sino su validez persiste para los sucesivos actos de edificación mientras continúe vigente, lo cual basta para excluir su caracterización como acto administrativo común y corriente.

Aunque sean formalmente administrativos, los Programas de Desarrollo Urbano poseen atributos muy cercanos a los materialmente legislativos. Por un lado, por precisas que sean sus disposiciones respecto de objetos concretos, siempre gozarán de eficacia general frente a sujetos indeterminados a primera vista y, por otro, tampoco puede considerarse que agoten la ejecución de su contenido con su sola emisión, como sí lo hace el dictado de una sentencia u orden administrativa, pues sirven de base para la realización de un número a priori indefinido de actos más específicos.

En este contexto, se deduce que el examen relativo a la fundamentación y motivación de los Programas de Desarrollo Urbano debe ser acorde con su naturaleza, por lo que, a pesar de ser formalmente administrativos, no debe usarse el mismo criterio que aplica para los comunes y corrientes de esta especie, como aquellos que niegan una autorización o imponen una multa. Sería igualmente absurdo requerir que todo artículo, fracción e inciso de un acto legislativo tuviera una especial motivación que indicase las razones de su autor para expedir la porción normativa de que se trate.

Si se requiriera que los Programas de Desarrollo Urbano pormenorizaran las razones por las cuales regulan cada metro cuadrado sobre el que se aplican, la labor de las autoridades sería interminable, pues habrían de dedicarse a realizar estudios detallados sobre las características de los inmuebles sobre los que apliquen y analizar individualmente la forma en que mejor contribuirían al beneficio social. Ello no es función propia de esos ordenamientos, puesto que solamente buscan establecer directrices amplias sobre los usos que pueden darse al territorio.

Por tales motivos, no puede exigirse que la motivación de un Programa de Desarrollo Urbano sea demasiado específica, sino, como a una norma general con la que es asimilable por su cercanía material, solamente la consideración de situaciones sociales que reclaman ser reguladas y el uso de la discrecionalidad administrativa dentro de inequívocos límites jurídicos.

Sentado lo anterior, queda claro que es un despropósito que el actor pretenda fincar la irregularidad del Programa de Desarrollo Urbano, en que su motivación es insuficiente, porque no pormenoriza

las razones por las cuales otorga ciertos usos a las áreas sobre las cuales aplica y no sobre otras.

Como puede constatarse, sus disposiciones son materialmente acordes al contexto y circunstancias del centro de población al que se refiere, además de que regulan el crecimiento de dicho asentamiento, conforme a la libertad de configuración y bajo el mejor criterio del demandado, procurando satisfacer las necesidades de todos sus habitantes. De igual forma, a lo largo del ordenamiento, se exponen los motivos por los que se utilizan ciertos usos de suelo y se imponen determinadas modalidades, pretendiendo explicar los fundamentos de sus decisiones a los ciudadanos y a cualquiera que desee conocerlos.

Por tanto, el Programa de Desarrollo Urbano no carece de fundamentación, ni de motivación, pues emplea las apropiadas a su naturaleza y busca exponer razonablemente sus decisiones, al expedirse dentro del ámbito competencial del demandado y referirse a situaciones territoriales que deben regularse.

Por último, en cualquier hipótesis, la supuesta deficiencia que pretende hacer valer el actor, de ninguna manera, trasciende, de modo fundamental, a la validez de los actos impugnados, por lo cual es inoperante el concepto de invalidez que nos ocupa.

En efecto, el carácter meramente formal que tiene ese supuesto defecto, no torna inexistentes los principios jurídicos en que se apoya la expedición del Programa de Desarrollo Urbano, ni la realidad social a que atiende y los graves problemas que busca evitar.

DÉCIMO PRIMERO. Al formular su opinión, el Procurador General de la República apuntó lo siguiente:

a) Respecto de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de la presente controversia constitucional

El artículo 105, fracción I, incisos a) y b), de la Constitución Federal, contempla las hipótesis para que ese Alto Tribunal conozca de los litigios que se susciten entre la Federación y un Estado, así como entre la Federación y un Municipio; por tanto, considerando que, en el presente juicio, se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo Federal y los Municipios de Solidaridad y Tulum, Estado de Quintana Roo, se actualiza la competencia de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación para sustanciar y resolver la controversia constitucional que nos ocupa.

b) Respecto de la legitimación procesal del actor

El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales compareció a promover la presente vía con facultades de representación, además de que se encuentra reconocida su personalidad, por lo que cuenta con la debida legitimación procesal activa para apersonarse en el presente juicio constitucional, en los términos establecidos por la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

c) Respecto de la oportunidad de la demanda

En el caso concreto, se actualiza la tercera hipótesis de la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, toda vez que, de la lectura integral de la demanda, se advierte que el actor se ostenta sabedor de los actos impugnados a partir de la fecha en que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Quintana

Roo, es decir, el nueve de abril de dos mil ocho; por tanto, el plazo para su impugnación inició el diez de abril y concluyó el veintiséis de mayo del referido año.

En ese sentido, toda vez que el escrito de demanda fue presentado el veintiséis de mayo de dos mil ocho, debe considerarse que la controversia constitucional en estudio fue promovida oportunamente.

d) Respecto de las causales de improcedencia y sobreseimiento hechas valer por las autoridades demandadas

El argumento del Municipio de Solidaridad, en el sentido de que se actualiza la falta de legitimación del Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, pues, aun cuando comparece en representación del Presidente de la República, no exhibe el nombramiento por el que se le otorgan facultades para actuar en su nombre, deviene infundado por las mismas consideraciones vertidas en el apartado correspondiente a la legitimación procesal del actor.

El argumento del Municipio de Solidaridad, en el sentido de que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en virtud de que el presente medio de control constitucional es producto de actos de una controversia previamente interpuesta y aun no resuelta, como lo es el juicio contencioso administrativo federal 32273/07-17-05-2, derivado de la resolución recaída al recurso de revisión 79/2007, expediente XV/2007/79, por existir identidad de partes, normas generales, actos y conceptos de invalidez, deviene infundado, toda vez que el juicio al que se refiere el Municipio demandado no constituye una controversia constitucional, sino un litigio de carácter administrativo, lo cual permite

afirmar que no se actualiza el supuesto de la causal invocada, pues, para que se configure dicha hipótesis, es requisito indispensable que se trate del mismo medio de control constitucional, lo que, en la especie, no acontece.

El argumento del Municipio de Solidaridad, en el sentido de que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, en virtud de que el actor no ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, en este caso, el recurso de inconformidad, de conformidad con el artículo 95 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, el cual tiene por objeto impugnar las resoluciones que dicten las autoridades competentes con fundamento en lo dispuesto por el referido ordenamiento, deviene infundado, dado que es inconcuso que no es necesario previamente agotar la vía legal a que alude el demandado, pues, por medio de ella, no se podrá obtener un pronunciamiento de constitucionalidad, como sí puede suceder a través de la controversia constitucional.

El argumento del Municipio de Solidaridad, en el sentido de que la demanda fue presentada fuera del plazo establecido en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, actualizándose así la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 19 del propio ordenamiento, deviene infundado, por las mismas consideraciones vertidas en el apartado correspondiente a la oportunidad de la demanda.

El argumento del Municipio de Solidaridad, en el sentido de que se actualiza la causal de sobreseimiento prevista en la fracción IV del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la Materia, toda vez que el Programa de Desarrollo Urbano que se impugna tiene el consenso de

las autoridades federales, estatales y municipales y de grupos ambientalistas, deviene infundado, toda vez que el hecho de que, en la elaboración de dicho Programa, hayan intervenido, entre otros, representantes del gobierno federal, no implica que exista un consentimiento respecto del mismo, que impida su impugnación a través de esta vía.

El argumento del Municipio de Tulum, en el sentido de que la Norma Especial de Zonificación contenida en el Programa de Desarrollo Urbano impugnado, al ser de carácter preventivo, no es aplicable a terrenos del Parque Nacional, por lo que el acto combatido no afecta la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal, debe desestimarse, al encontrarse estrechamente vinculado con el estudio de fondo del asunto.

e) Respecto de los conceptos de invalidez

La Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, regula lo relativo a las áreas declaradas como Parque Nacional y Zona de Monumentos Arqueológicos, aspecto que se considera contrario a las facultades con las que cuenta el Municipio de Solidaridad en la materia, en atención a lo siguiente:

De acuerdo con los antecedentes del caso, el veintitrés y el treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, los Decretos por virtud de los cuales se expropió y declaró como Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicada en el Municipio de Felipe Carillo Puerto, Estado de Quintana Roo.

De conformidad con el artículo 27 de la Constitución Federal, la Nación tiene la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional y puede transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Ahora bien, en el precepto constitucional antes citado, se enmarca la función social de la propiedad, al establecerse, por un lado, que ésta puede ser expropiada por causa de utilidad pública, mediante indemnización y que la Nación tiene, en todo tiempo, el derecho de imponerle las modalidades que dicte el interés público. Como se observa, es la propia Norma Fundamental la que delimita este derecho, en aras de salvaguardar el interés social, por lo que es claro que esta prerrogativa no es oponible frente a la colectividad, sino que, por el contrario, en caso de ser necesario, deben privilegiarse los intereses de ésta última sobre la propiedad privada del individuo, en términos de lo dispuesto expresamente por la Constitución.

Al respecto, debe señalarse que la Norma Fundamental deja a la Federación y a los Estados el establecimiento de las causas de utilidad pública que justifican la expropiación de un bien, esto es, el Constituyente Permanente no fija un concepto de utilidad pública, sino faculta al Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales para determinar, en el ámbito de su competencia, tales causas, siempre que encuentren justificación en el bien común, pues sólo en ese supuesto debe sacrificarse la propiedad privada.

Lo anterior, en virtud de que la “utilidad pública” es un concepto abstracto o relativo y, por ello, difícil de definir, en tanto que no es universal, ni inmutable, sino que habrá de determinarse según el tiempo y el espacio en que deba aplicar, es decir, de acuerdo con las

condiciones políticas, sociales y económicas que prevalezcan en determinada época y lugar.

En relación con este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el concepto de utilidad pública es más amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado -Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios- se sustituye en el goce del bien expropiado, a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos supuestos en que autoriza a un particular para lograr ese fin, de ahí que este concepto no sólo se limite a los casos en que el Estado debe construir una obra pública o prestar un servicio público, sino también comprenda aquellos supuestos económicos, sociales, sanitarios e, incluso, estéticos, que puedan requerirse en determinada población.

De esta forma, la expropiación se instituye constitucionalmente como una figura necesaria para alcanzar los fines del Estado, entre los que se encuentran el progreso y el bienestar social y, precisamente, a través de la expropiación, concilia los intereses de la sociedad con los del propietario del bien respectivo.

Por su parte, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 27 y 132 de la Constitución Federal, expidió la Ley General de Bienes Nacionales, con el objeto de precisar qué bienes forman parte del dominio público de la Nación y, por ende, se encuentran sujetos a la jurisdicción de los poderes federales.

En el caso concreto, el Parque Nacional Tulum constituye un bien de uso común sujeto al régimen de dominio público de la Federación, toda vez que los terrenos que ocupa fueron expropiados por causa de utilidad pública. De este modo, al ser declarado Parque

Nacional, se privilegió el interés social o colectivo frente al privado, en aras de beneficiar a la comunidad en general.

Así pues, resulta inconcuso que el referido Parque se encuentra sujeto a la jurisdicción federal, esto es, su régimen y naturaleza son del dominio público de la Federación, siendo ésta la única que puede ejercer competencia sobre dicho bien.

En este sentido, al haber incluido en el Acuerdo por el que se actualiza el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, las áreas declaradas como Parque Nacional y Zona de Monumentos Arqueológicos, el Municipio de Solidaridad se excede en la competencia que la Constitución Federal le otorga.

En efecto, si bien el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), constitucional, confiere a los Municipios la facultad de formular la zonificación y los planes de desarrollo urbano dentro de su jurisdicción, al contemplar dentro del Programa impugnado, tanto el Parque Nacional Tulum como la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, el Municipio demandado sobrepasa la competencia que el propio numeral constitucional en comento le otorga, dado que, sobre estos bienes, no tiene jurisdicción.

Adicionalmente, se vulnera lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución Federal, pues, como se ha señalado, el Municipio de Solidaridad no ejerció la facultad establecida en el artículo 115, fracción V, antes citado, dentro de los límites de su competencia, al pretender regular bienes de jurisdicción federal dentro de su Programa de Desarrollo Urbano.

Lo anterior resulta suficiente para que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del Acuerdo y Programa impugnados, siendo innecesario ocuparse de los demás argumentos de invalidez en que se aduce violación a los artículos 4, párrafo cuarto, 25, párrafos primero y sexto, 27, párrafo tercero, 73, fracciones XXIX-C y XXIX-G, 132 y 133 de la Constitución Federal.

DÉCIMO SEGUNDO. Substanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos del artículo 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

DÉCIMO TERCERO. En sesión de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el seis de octubre de dos mil diez, se determinó que el presente asunto debía ser enviado al Tribunal Pleno para su resolución.

DÉCIMO CUARTO. En sesión del Tribunal Pleno, de diez de enero de dos mil once, el Ministro Ponente decidió retirar el proyecto presentado, a efecto de recabar mayores elementos que permitieran arribar a una mejor conclusión.

C O N S I D E R A N D O :

PRIMERO. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de un conflicto entre la Federación, por conducto del Poder Ejecutivo Federal y los Municipios de Solidaridad y de Tulum, del Estado de Quintana Roo.

SEGUNDO. Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

El Poder Ejecutivo Federal impugna el 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.

Como se aprecia, en el caso, se impugnan actos, por referirse a situaciones particulares y concretas, por lo que, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que dispone:

> ***“ARTÍCULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:***
>
> ***I. Tratándose de actos, 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; (…).”***

De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de actos, es de treinta días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación del acto, conforme a la ley que lo rige; al en que se haya tenido conocimiento de éste por el actor o al en que éste último se ostente sabedor del mismo.

Del análisis integral de la demanda, se advierte que el actor tuvo conocimiento de los actos impugnados, con motivo de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, el nueve de abril de dos mil ocho. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción I, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió del jueves diez de abril al lunes veintiséis de mayo de dos mil ocho, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril, así como tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de mayo, por corresponder a sábados y domingos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el diverso 163

de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; al igual que los días primero y cinco de mayo, en términos de lo dispuesto en el Acuerdo Número 2/2006,de treinta de enero de dos mil seis, del Pleno de este Alto Tribunal, relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso; y dos de mayo, por no haber corrido términos, conforme al acuerdo adoptado en sesión privada del Tribunal Pleno, el veintiocho de abril de dos mil ocho.

Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional el veintiséis de mayo de dos mil ocho, es decir, el día del vencimiento del plazo indicado, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

En este sentido, debe declararse infundada la causal de improcedencia invocada por el Municipio de Solidaridad, en la que aduce que la demanda promovida por el Poder Ejecutivo Federal fue presentada fuera del plazo previsto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la Materia, pues, contrario a lo señalado por el demandado, ha quedado demostrado que la impugnación de los actos, materia de la presente controversia, se realizó de manera oportuna.

TERCERO. A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

El artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, establece:

> ***“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.”***

De la disposición legal transcrita, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

En el presente asunto, suscribe la demanda, en representación del Poder Ejecutivo Federal, Juan Rafael Elvira Quesada, en su carácter de Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo que acredita con copia certificada de su nombramiento, expedido por el Presidente de la República, el primero de diciembre de dos mil seis y original del oficio por el que el Titular del Poder Ejecutivo Federal determina que sea éste quien lo represente en la presente controversia (fojas doscientos veinticinco y doscientos veintiséis del expediente).

El artículo 5°, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, dispone lo siguiente:

> ***“ARTÍCULO 5°. El Secretario tendrá las facultades indelegables siguientes:***
>
> ***(…)***

> ***VII. Representar al Presidente de la República en los juicios constitucionales de amparo, en los términos de los artículos 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 19 de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la propia Constitución y su ley reglamentaria, en los casos en que lo determine el titular del Ejecutivo Federal; (…).”***

De acuerdo con la disposición transcrita, corresponde al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales la representación del Ejecutivo Federal en las controversias constitucionales, cuando éste así lo determine, por lo que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia constitucional, en representación de dicho Poder.

Asimismo, si la Federación que, en este caso, actúa por conducto del Poder Ejecutivo, es uno de los órganos enunciados por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal para intervenir en una controversia constitucional, debe concluirse que cuenta con la legitimación necesaria para promoverla.

En este sentido, debe declararse infundada la causal de improcedencia invocada por el Municipio de Solidaridad, en la que aduce la falta de personalidad del Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales, al no exhibir el nombramiento por el que se le otorgan facultades para actuar en representación del Titular del Poder Ejecutivo Federal, pues, contrario a lo señalado por el demandado, en

autos ha quedado demostrado que acreditó debidamente su personalidad con los documentos a los que previamente se hizo referencia.

CUARTO. Acto continuo, se analizará la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

Tienen el carácter de autoridades demandadas en esta controversia, los Municipios de Solidaridad y de Tulum, del Estado de Quintana Roo.

El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la Materia, establece:

> ***"ARTÍCULO 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:***
>
> ***(...)***
>
> ***II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia; (...)."***

El Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo, compareció a juicio por conducto de José Francisco de Guadalupe Martín Zapata, quien se ostentó como Síndico Propietario de dicho Municipio, lo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría y validez expedida por el Instituto Electoral del Estado, el diez

de febrero de dos mil ocho (foja seiscientos setenta y dos del expediente), de la que se desprende que fue electo para ocupar tal cargo.

Por su parte, el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, compareció a juicio por conducto de Gonzalo Iván Arcila González, quien se ostentó como Síndico del Concejo Municipal, lo que acredita con copia certificada de su designación por el Congreso del Estado, el ocho de junio de dos mil ocho (foja novecientos sesenta del expediente), de la que se desprende que fue nombrado para ocupar dicho cargo.

El artículo 92, fracción V, de la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, establece:

> ***"ARTÍCULO 92. Al Síndico Municipal le corresponden las siguientes atribuciones y obligaciones:***
>
> ***(…)***
>
> ***V. Ser Apoderado Jurídico del Ayuntamiento ante instancias judiciales en las que el Municipio sea parte; (…)."***

De acuerdo con la disposición transcrita, la representación de los Municipios en el Estado de Quintana Roo se deposita en los Síndicos, por lo que éstos se encuentran legitimados para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de los mismos.

Además, ambos Municipios cuentan con legitimación pasiva para comparecer en el presente juicio, toda vez que el Municipio de

Solidaridad aprobó el Acuerdo y expidió el Programa de Desarrollo Urbano que por esta vía se impugnan, en tanto que, en territorio del actual Municipio de Tulum, es donde pretenden aplicarse el Acuerdo y Programa combatidos.

En relación con el Municipio de Solidaridad, debe precisarse que, aun cuando, en su oficio de contestación a la demanda, solicita se le deslinde de los actos que se le reclaman en la presente controversia, por considerar que se trata ya de un asunto que sólo involucra al Municipio de Tulum, no puede operar la sustitución procesal que pretende, pues la responsabilidad por la emisión tanto del Acuerdo como del Programa impugnados, invariablemente corresponde a dicho Municipio, debiendo, por tanto, reconocerse (aunque, en el fondo, no se ejerza) su derecho para deducir un interés directo en el juicio, a fin de evitar dejarlo, en un momento dado, en estado de indefensión.

Por otro lado, en relación con el Municipio de Tulum, debe señalarse que, en virtud de la resolución dictada por la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el catorce de enero de dos mil nueve, en el recurso de reclamación 50/2008-CA, se reconoció su carácter de autoridad demandada en la presente controversia, en los siguientes términos:

> ***"(…) se está en presencia de una situación de carácter excepcional, porque originalmente sólo se tenía conocimiento de que el Municipio de Solidaridad, Quintana Roo, era el responsable de la emisión y ejecución del acto centralmente reclamado, pero tanto éste como la propia actora han informado, durante el trámite de la controversia constitucional, que existe otra persona moral oficial a la que le puede parar***

perjuicio la sentencia que en su momento se dicte, concretamente, al Municipio de Tulum, del mismo Estado, el cual fue creado en la víspera de la presentación de la demanda que dio lugar a la interposición del presente recurso de reclamación.

Lo extraordinario del asunto radica también en la circunstancia de que si bien se ha señalado y emplazado, con todo rigor técnico jurídico, a quien emitió el acto reclamado, es decir, al Municipio de Solidaridad, ha surgido el problema procesal derivado de que la segregación del territorio de la demandada dio lugar a que la zona, cuya exclusiva competencia se disputa por las partes en la controversia constitucional 72/2008, haya quedado enclavada dentro del polígono de la nueva municipalidad -según se aprecia en un examen preliminar de lo expuesto por las partes-, de manera que ahora se tiene a la vista la inédita situación en la que, por un lado, se ha contestado la demanda por quien emitió el acto impugnado, pero que ya no lo ejecuta y, por otro, que las autoridades del Municipio de Tulum, a quienes actualmente les corresponde dicha ejecución, se les ha llamado como terceras interesadas, pero tienen el propósito de actuar como si fueran demandadas, en tanto que han reconvenido a la parte actora.

Este supuesto evidentemente no está previsto en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, por lo que, ante lo peculiar del caso, se hace indispensable generar las condiciones

procesales necesarias que permitan oír a todas las partes involucradas, con la amplitud suficiente para defender el derecho que pretenden deducir en el juicio, pero procurando el equilibrio procesal que asegure una actuación imparcial del órgano jurisdiccional que habrá de resolver.

Con este propósito, se considera que es de especial importancia tener presente que el Municipio demandado ha cedido una parte de su territorio para la erección de una nueva municipalidad, la cual constituye una persona diversa de aquél y con un interés legítimo distinto, en atención a que ambos entes públicos se encuentran igualmente protegidos por el orden jurídico, sin que uno pueda sobreponerse al otro.

Por ello, la nueva municipalidad debe ser defendida en juicio solamente por sus autoridades, sin requerir de la tutela de quien le proporcionó su territorio, ya que permitir tal representación equivaldría a negarle su naturaleza de Municipio libre con una organización política y administrativa propia.

Asimismo, la defensa de los actos cuya manufactura hubiera correspondido al Ayuntamiento que anteriormente ejercía actos de gobierno dentro del territorio del Municipio recién creado, tampoco pueden seguir considerándose como parte de su competencia exclusiva, pues la responsabilidad de los mismos, al menos, ha de ser compartida con las autoridades que

emerjan como consecuencia de haberse erigido otra municipalidad.

De esta manera, si actualmente son dos personas morales oficiales distintas quienes, en forma sucesiva, emitieron y, luego, ejecutaron el acto reclamado, lo que corresponde es emplazarlas a juicio a ambas para que aleguen lo que a su interés convenga, proporcionándoles igualdad de condiciones procesales para su defensa, pues no habría razón alguna para colocarlas en distinto plano en el juicio, cuando una y otra vienen en defensa del mismo acto impugnado y de su ejecución.

En concreto, deben ser llamadas a juicio tanto la autoridad que emitió el acto reclamado (Municipio de Solidaridad) como la que ahora ejerce jurisdicción sobre el centro poblacional Tulum (Municipio de Tulum), en el cual se aplica el Programa de Desarrollo Urbano cuya declaración de invalidez el Poder Ejecutivo Federal demanda.

(…)

Las condiciones excepcionales en las que se incorporó a la controversia constitucional el Municipio de Tulum, Quintana Roo, no deben significarle una disminución en sus derechos procesales, ya que actualmente tiene plena existencia jurídica y, si bien no dictó el acto impugnado, sí en cambio le corresponde su ejecución y ello le faculta para actuar

en defensa de sus intereses con la misma amplitud de la demandada, porque la validez o invalidez de tales actos directamente le provocarán una afectación a su interés legítimo.

(…)

(…) si al Municipio de Tulum, Quintana Roo, en este momento, le resulta el carácter de causahabiente del Municipio de Solidaridad, del mismo Estado, es incuestionable que su posición en el juicio (…) es (…) la de una entidad pública que podría estar interesada en la subsistencia del acto reclamado, quien, por tanto, tiene, en principio, la legitimación pasiva para intervenir en el juicio a deducir un interés directo, (…).

(…) si en breve el Municipio de Tulum, Quintana Roo, habrá de asumir y aplicar la normatividad reclamada en la controversia constitucional, la cual fue emitida por el Municipio de Solidaridad, del mismo Estado, es inconcuso que ambos Municipios deben figurar con el carácter de demandados, a fin de no dejar en estado de indefensión a ninguno de ellos, en tanto que la zona protegida, conocida como 'Parque Nacional de Tulum', respecto de la cual la Federación demanda la exclusividad de su jurisdicción, a primera vista aparece que se encuentra enclavada en el territorio que fue cedido al Municipio de nueva creación y en vías de instalación.

La circunstancia de que la zona protegida -materia central de la controversia constitucional- en este momento se encuentre en proceso de integración geográfica a un nuevo Municipio, genera un litisconsorcio pasivo necesario entre éste y el anterior Municipio, pues, en las circunstancias actuales, a ambos les para perjuicio la sentencia que en su oportunidad llegue a dictarse: al más antiguo, porque fue quien formalmente emitió la normatividad reclamada y al de reciente creación, porque es quien tiene a su cargo la obligación de observar el orden jurídico del Municipio del cual tomó su territorio y, previsiblemente, quien, en su caso, tendría que dar cumplimiento a una hipotética sentencia estimatoria que en su caso llegara a dictarse, tal como se advierte de los artículos octavo y décimo transitorios del Decreto 008, de reformas a la Constitución Política del Estado de Quintana Roo, publicado el diecinueve de mayo de dos mil ocho, en el Periódico Oficial de dicha entidad, que al efecto disponen:

'OCTAVO. Hasta en tanto el Ayuntamiento del Municipio de Tulum no expida su propia reglamentación y disposiciones municipales, continuarán aplicándose en lo conducente los reglamentos y disposiciones del Municipio de Solidaridad.

Las leyes en materia de hacienda, ingresos y, en general, todas aquellas aplicables al Municipio de Solidaridad, lo serán en lo conducente al Municipio de

Tulum, hasta en tanto la Legislatura del Estado expide las leyes o realiza las adecuaciones correspondientes.'

'DÉCIMO. Los Programas de Desarrollo Urbano y los proyectos de inversión para el año 2008, destinados para Akumak y Tulum y las comunidades que componen el nuevo Municipio, que fueran aprobados por el Honorable Cabildo de Solidaridad, quedarán vigentes y serán obligatorios. Asimismo, los compromisos y planes contraídos en el 2008 por el Municipio de Solidaridad serán obligatorios para el nuevo Municipio.'

(…) el nuevo Municipio de Tulum ya cuenta con autoridades constituidas cuyos cargos, aunque provisionales, deben servir de conducto para la defensa de los intereses de la población que transitoriamente representan.

Consecuentemente, la citación al juicio que se le haga al Municipio de Tulum, Quintana Roo, en este caso (…) debe ser (…) como demandado, al corresponderle el papel de ejecutor de la normatividad reclamada por la Federación en la controversia constitucional de la cual deriva el presente recurso de reclamación, (…).'"

Las razones antes apuntadas confirman que el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, cuenta con legitimación pasiva para actuar en la presente controversia, al corresponderle la ejecución del Acuerdo y el Programa de Desarrollo Urbano combatidos, así como el

cumplimiento de la sentencia estimatoria que, en su caso, llegue a dictarse.

QUINTO. Enseguida, se procede a analizar las causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento que hacen valer las partes, o bien, que este Alto Tribunal advierte de oficio, debiendo señalar que aquellas relacionadas con la falta de personalidad de quien promueve la demanda (legitimación en el proceso) y la extemporaneidad en la presentación de la misma, fueron ya desvirtuadas en los considerandos que anteceden.

a) El Municipio de Solidaridad manifiesta que, en el caso, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción III del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, pues considera que el presente medio de control constitucional es producto de actos impugnados en una controversia previamente interpuesta y aún no resuelta, esto es, del juicio contencioso administrativo federal 32273/07-17-05-2, derivado de la resolución recaída al recurso de revisión 79/2007, por existir identidad de partes, normas generales, actos y conceptos de invalidez.

Dicha causal de improcedencia resulta infundada, toda vez que el juicio al que hace referencia el Municipio demandado es de carácter administrativo y no un medio de control constitucional en el sentido a que alude el texto del artículo 19, fracción III, de la Ley Reglamentaria:

> ***"ARTÍCULO 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:***
>
> ***(…)***

> ***III. Contra normas generales o actos que sean materia de una <u>controversia pendiente de resolver</u>, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; (…).”***

En efecto, la “controversia pendiente de resolver” a que se refiere la fracción III del artículo 19, antes citado, se refiere a la existencia de una diversa “controversia constitucional” pendiente de resolver por la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, de ahí que pueda darse la identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y, por tanto, no a cualquier otra clase de juicio o litigio *lato sensu*.

b) El Municipio de Solidaridad hace valer la causal de improcedencia prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, pues considera que el actor no ha agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, en este caso, el recurso de inconformidad establecido en el artículo 95 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo.

Es infundada la causal de improcedencia antes referida, toda vez que, de los argumentos formulados en la demanda, se desprende que el actor promovió el presente medio de control constitucional, por estimar que los actos emitidos por el Municipio demandado resultan inconstitucionales, al invadir su esfera competencial, siendo esta Suprema Corte la única instancia facultada para resolver en definitiva planteamientos de esta índole.

De esta forma, el recurso de inconformidad, previsto en el artículo 95 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, no puede constituir la vía legalmente prevista para la

solución del conflicto, a que alude la fracción VI del citado numeral 19, pues, aun cuando tiene por objeto impugnar las resoluciones que dicten las autoridades competentes en materia de ordenamiento y regulación de asentamientos humanos, no puede involucrar el reclamo de violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal, como las que se plantean en el presente asunto.

c) El Municipio de Solidaridad manifiesta que, en la especie, se actualiza el motivo de sobreseimiento previsto en la fracción IV del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de la Materia, dado que el Programa de Desarrollo Urbano impugnado tiene el consenso de las autoridades federales, estatales y municipales y de grupos ambientalistas, pues, en su elaboración, participaron representantes de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Gobierno del Estado, así como de los diversos sectores tanto sociales como privados.

El anterior motivo de sobreseimiento resulta infundado, pues el artículo 20, fracción IV, antes citado, se refiere al supuesto de que, durante el trámite de la controversia, las partes involucradas celebren un convenio que conlleve la desaparición del acto o actos materia de la litis, lo cual no acontece en la especie, pues, de las constancias que obran en autos, se desprende que la intervención de autoridades federales, estatales y municipales y de grupos ambientalistas en la elaboración del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, no implica la existencia de un convenio por el que se extingan los actos que por esta vía se impugnan.

d) El Municipio de Tulum aduce la falta de interés legítimo del actor, en virtud de que, en el Programa de Desarrollo Urbano impugnado, claramente se señala que la Norma Especial de Zonificación entrará en vigor sólo en caso de que el estatus jurídico del Parque Nacional Tulum sea modificado total o parcialmente, por determinación de una autoridad federal, administrativa o judicial, competente, con lo cual no incidiría sobre terrenos propiedad de la Federación y, por tanto, no causaría perjuicio a la esfera de atribuciones del promovente.

Debe desestimarse la causal de improcedencia a que se ha hecho mención, toda vez que la cuestión planteada por el Municipio demandado se encuentra estrechamente vinculada con el estudio de fondo del presente asunto, en el que deberá determinarse si se actualiza o no una afectación al ámbito competencial del demandante.

Al respecto, resulta aplicable la tesis jurisprudencial que a continuación se transcribe:

“Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Septiembre de 1999
Tesis: P./J. 92/99
Página: 710

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE. En reiteradas tesis este Alto Tribunal

ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.”

Ahora bien, al no advertir este Tribunal Pleno la actualización de causales de improcedencia o motivos de sobreseimiento distintos a los examinados u otros que se hubiesen hecho valer las partes, procede el estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

SEXTO. A fin de examinar la litis planteada, es necesario precisar lo siguiente:

En la especie, se impugna el 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”, sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah; por considerarse, en esencia, que el Municipio de Solidaridad se excede

en el ejercicio de las atribuciones que, en materia de administración territorial y desarrollo urbano, le confiere la fracción V del artículo 115 de la Constitución Federal, al pretender regular la zonificación de bienes sobre los que la Federación tiene jurisdicción exclusiva.

A efecto de resolver la cuestión efectivamente planteada en la controversia, es necesario dar respuesta a las siguientes interrogantes:

a) ¿Cuál es el área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, sobre la que la Federación argumenta tener jurisdicción exclusiva?

Existe controversia respecto de este punto. Como se verá más adelante, la Federación alega que la superficie que ocupa actualmente el Parque Nacional Tulum es la misma que fue delimitada en el Decreto de Creación de dicho Parque, publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno. Por su parte, el Municipio de Tulum, que asume la defensa de la constitucionalidad de los actos impugnados, aun cuando no los haya expedido, por tratarse de su territorio, manifiesta que la superficie que ocupa actualmente el Parque Nacional Tulum no se corresponde con aquella que fue delimitada en el Decreto de Creación, pues las coordenadas a que se hace referencia en el mismo no comprenden ya sólo parte continental, sino parte del litoral costero, por lo que determinados territorios sobre los que la Federación manifiesta tener jurisdicción exclusiva, escapan realmente a la superficie ocupada por el Parque Nacional, pudiendo, en consecuencia, ser regulados por el Municipio.

b) ¿Cuál es el régimen jurídico aplicable al área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah?

También existe controversia respecto de este punto. La Federación alega que tanto el Parque Nacional como la Zona de Monumentos Arqueológicos constituyen bienes de propiedad federal, que se encuentran, por tanto, bajo la jurisdicción exclusiva de este nivel de gobierno. Por su parte, el Municipio de Tulum manifiesta que ni el Parque Nacional, ni la Zona de Monumentos Arqueológicos, constituyen bienes de propiedad federal, sino sólo bienes respecto de los cuales la Federación, al igual que el Estado y el Municipio, puede ejercer determinadas atribuciones que le confiere la normativa aplicable.

c) ¿Cuál es la actual condición catastral y de asentamientos humanos al interior del área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah?

Esta pregunta encuentra justificación en el impacto que podría tener, en su caso, una declaratoria de invalidez del Programa de Desarrollo Urbano Municipal, en la parte relativa, respecto de construcciones y asentamientos existentes en la zona e, incluso, respecto de aquellos que, sin haber obtenido autorización, estén operando de facto, de manera irregular, en dicha área.

Así pues, nos ocuparemos enseguida de los anteriores cuestionamientos:

a) Área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah

Los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno, se realizó la primera y segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, del 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, Estado de Quintana Roo:

> ***"DECRETO por el que, por causa de utilidad pública se declara parque nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 Has., ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Q. Roo.***
>
> ***Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.***
>
> ***JOSÉ LÓPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en el ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 62, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71 y 72 de la Ley Forestal; 1o., fracción XII; 2o., 3o., 4o., 10, 19, 20 y 21 de la Ley de Expropiación; 27 y 42 de la Ley General de Bienes Nacionales en relación con los artículos 32, fracción IX; 37 fracciones XV y XVIII, y Quinto Transitorio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y***

CONSIDERANDO

Que es facultad del Ejecutivo Federal establecer Parques Nacionales para uso público en aquellas áreas que por su ubicación, belleza, valor científico, educativo o recreacional, lo ameriten, debiendo realizar las obras necesarias para su conservación y acondicionamiento en beneficio de la colectividad.

Que la política general de los asentamientos humanos del país, tiene dentro de sus objetivos la preservación del habitual (sic) natural de la población para lo cual es necesario proteger los ecosistemas a través de la creación de Parques Nacionales, evitándose la degradación de las áreas cuya vocación las haga aptas para los fines señalados en el Considerando anterior.

Que en la zona de Tulum, en el Estado de Quintana Roo existen manglares de singular belleza, en cuyo interior se albergan diversas especies de flora y fauna características de la región, que es conveniente proteger. Asimismo, existen dentro de esa área, diversos cenotes de agua dulce, ligados a las tradiciones, ceremonias y leyendas del pueblo maya, elementos que unidos a las demás bellezas escénicas y vestigios de culturas anteriores a la nuestra, constituyen los elementos que el Ejecutivo Federal a mi cargo estima necesarios para crear un Parque Nacional.

Que la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras

Públicas, Dependencia a la que corresponde organizar y administrar los parques nacionales, formule un Plan Maestro que 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, contribuyendo a su recreación, facilitando a la vez las labores de investigación de los estudiosos que seguramente atraerá la zona por tratarse de un área virgen.

Que por los estudios realizados y a efecto de preservar y conservar las bellezas naturales y el equilibrio ecológico existente en torno a la ciudad de Tulum, se requiere crear un Parque Nacional dentro de una superficie de 6.643,213.00 M2., área que se delimita en el plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, cuya descripción topográfico-analítica se da a continuación:

Se inicia la afectación en el vértice 0 (punto ligado al Plan Nacional U.T.M. X=455198, Y=2235202 y situado en el límite de la zona arqueológica de Tulum), se continúa en tangente de 173.63 M. y R.A.C. de S 24°29'55" W hasta el vértice 1; se continúa en tangente de 135.53 M. y R.A.C. de S 62°18'02" E hasta el vértice 2; se continúa en tangente de 35.90 M. y R.A.C. de S 77°07'30" E hasta el vértice 3; se continúa en tangente de 309.74 M. y R.A.C. de S 30°27'22" W hasta el vértice 4; se continúa en tangente de 143.78 M. y R.A.C. de S 23°21'20" W hasta el vértice 5; se continúa en tangente

de 319.60 M. y R.A.C. de S 9°43'39" W hasta el vértice 6; se continúa en tangente de 95.08 M. y R.A.C. de S 14°37'15" W hasta el vértice 7; se continúa en tangente de 151.72 M. y R.A.C. de S 28°45'40" W hasta el vértice 8; se continúa en tangente de 565.78 M. y R.A.C. de S 35°25'54" W hasta el vértice 9; se continúa en tangente de 399.79 M. y R.A.C. de S 47°07'43" W hasta el vértice 10; se continúa en tangente de 227.23 M. y R.A.C. de S 42°19'28" W hasta el vértice 11; se continúa en tangente de 214.08 M. y R.A.C. de S 29°40'43" W hasta el vértice 12; se continúa en tangente de 497.37 M. y R.A.C. de S 27°32'38" W hasta el vértice 13; se continúa en tangente de 462.22 M. y R.A.C. de S 24°40'48" W hasta el vértice 14; se continúa en tangente de 2,144.85 M. y R.A.C. de N 13°27'11" W hasta el vértice 15; se continúa en tangente de 1,723.67 M. y R.A.C. de N 49°49'27" E hasta el vértice 16; se continúa en tangente de 417.17 M. y R.A.C. de N 57°02'01" E hasta el vértice 17; se continúa en tangente de 56.80 M. y R.A.C. de N 26°06'50" W hasta el vértice 18; se continúa en tangente de 242.29 M. y R.A.C. de N 14°05'37" W hasta el vértice 19; se continúa en tangente de 327.93 M. y R.A.C. de N 76°35'58" E hasta el vértice 20; se continúa en tangente de 169.50 M. y R.A.C. de N 80°08'55" E hasta el vértice 21; se continúa en tangente de 178.52 M. y R.A.C. de N. 65°09'27" E hasta el vértice 22; se continúa en tangente de 169.71 M. y R.A.C. de N 45°28'39" E hasta el vértice 23; se continúa en tangente de 201.01 M. y R.A.C. de N 36°17'59" E hasta el vértice 24; se continúa en tangente de 345.96 M. y

R.A.C. de N 35°06'51" E hasta el vértice 25; se continúa en tangente de 1,500.34 M. y R.A.C. de N 35°04'02" E hasta el vértice 26 (0'); se continúa en tangente de 1,206.07 M. y R.A.C. de N 35°39'13" E hasta el vértice 21'; se continúa en tangente de 94.81 M. y R.A.C. de N 37°42'58" E hasta llegar al vértice 20'; se continúa en tangente de 892.42 M. y R.A.C. de N 44°21'52" E hasta el vértice 19'; se continúa en tangente de 1,046.02 M. y R.A.C. de N 36°29'11" E hasta el vértice 18'; se continúa en tangente de 28.42 M. y R.A.C. de N 50°42'38" E hasta el vértice 18"; se continúa en tangente de 724.42 M. y R.A.C. de S 53°35'20" E hasta llegar al vértice 17"; se continúa en tangente de 26.17 M. y R.A.C. de S 43°27'07" W hasta llegar al vértice 17'; se continúa en tangente de 17.80 M. y R.A.C. de S 51°50'34" W hasta llegar al vértice 16'; se continúa en tangente de 163.38 M. y R.A.C. de S 43°45'36" W hasta llegar al vértice 15'; se continúa en tangente de 82.87 M. y R.A.C. de S 19°44'49" W hasta llegar al vértice 14'; se continúa en tangente de 279.61 M. y R.A.C. de S 37°26'37" W hasta llegar al vértice 13'; se continúa en tangente de 51.55 M. y R.A.C. de S 18°05'00" E hasta llegar al vértice 12'; se continúa en tangente de 398.61 M. y R.A.C. de S 40°31'24" W hasta llegar al vértice 11'; se continúa en tangente de 149.62 M. y R.A.C. de S 53°58'21" W hasta el vértice 10'; se continúa en tangente de 149.97 M. y R.A.C. de S 65°59'55" W hasta llegar al vértice 9'; se continúa en tangente de 91.92 M. y R.A.C. de S 59°15'00" W hasta llegar al vértice 8'; se continúa en tangente de 211.08 M. y R.A.C. de S 33°00'45" hasta llegar al vértice 7'; se continúa en

tangente de 100.85 M. y R.A.C. de S 59°37'15" W hasta llegar al vértice 6'; se continúa en tangente de 251.19 M. y R.A.C. de S 47°05'50" W hasta llegar al vértice 5'; se continúa en tangente de 454.40 M. y R.A.C. de S 50°10'42" W hasta llegar al vértice 4'; se continúa en tangente de 302.18 M. y R.A.C. de S 40°26'12" W hasta llegar al vértice 3'; se continúa en tangente de 216.93 M. y R.A.C. de S 55°08'16" W hasta llegar al vértice 2'; se continúa en tangente de 401.36 M. y R.A.C. de S 34°26'32" W hasta llegar al vértice 1' (29); se continúa en tangente de 303.58 M. y R.A.C. de S 18°26'06" W hasta el vértice 30; se continúa en tangente de 200.00 M. y R.A.C. de S 28°21'32" W hasta llegar al vértice 31; se continúa en tangente de 77.67 M. y R.A.C. de S 78°06'41" W hasta llegar al vértice 32; se continúa en tangente de 156.21 M. y R.A.C. de S 52°32'36" W hasta llegar al vértice 33; se continúa en tangente de 25.50 M. y R.A.C. de N 48°10'47" W hasta llegar al vértice 34; se continúa en tangente de 82.22 M. y R.A.C. de S 48°56'43" W hasta llegar al vértice 35; se continúa en tangente de 24.21 M. y R.A.C. de S 38°17'25" E hasta llegar al vértice 36; se continúa en tangente de 317.71 M. y R.A.C. de S 54°36'33" W hasta llegar al vértice 37; se continúa en tangente de 430.26 M. y R.A.C. de S 42°44'22" W hasta llegar al vértice 38; se continúa en tangente de 343.92 M. y R.A.C. de S 26°02'37" W hasta llegar al vértice 39; se continúa en tangente de 551.23 M. y R.A.C. de S 30°17'11" W hasta llegar al vértice 40; se continúa en tangente de 270.56 M. y R.A.C. de S 21°55'10" W hasta llegar al vértice 41; se continúa en tangente de 157.77 M. y R.A.C. de N 67°47'47" W hasta

llegar al vértice 42; se continúa en tangente de 244.77 M. y R.A.C. de S 28°33'16" W hasta llegar al vértice 0, donde se termina la descripción del polígono.

Que para el esparcimiento y recreación de los visitantes de la zona, así como para el mejoramiento de los asentamientos humanos cercanos a la región de Tulum, 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.

Que siendo causa de utilidad pública el establecimiento, conservación y acondicionamiento de los Parques Nacionales, así como la protección de sus recursos naturales estando facultado el Estado para adquirir por vía de derecho público los terrenos que se requieran para ese efecto, mediante el pago de la indemnización que en términos de Ley corresponda a las personas que acrediten recientemente ser propietarios del área afectada, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO PRIMERO.- Se declara Parque Nacional con el nombre de "Tulum", el área descrita en el

Considerando Quinto de este Ordenamiento.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se declara que es de utilidad pública la realización de las acciones y la ejecución de las obras que se requieran para el establecimiento, organización, administración y acondicionamiento del Parque Nacional a que se refiere el Artículo anterior; por lo que para la realización de estos fines, se decreta la expropiación en favor del Gobierno Federal de los terrenos descritos en el Considerando Quinto del presente Decreto, de acuerdo al plano elaborado por la Dirección General de Organización y Obras de Parques Nacionales para la Recreación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

El plano a que se refiere este artículo se encuentra a disposición de los interesados, para su consulta, en la Dirección General de Organización y Obras de Parques Nacionales para la Recreación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y obras Públicas, en la Ciudad de México, Distrito Federal, así como en las Oficinas del Centro del Estado de Quintana Roo.

ARTÍCULO TERCERO.- La expropiación que se decreta incluye y hace objeto de la misma las construcciones e instalaciones que se encuentran en los propios terrenos y que forman parte de ellos.

ARTÍCULO CUARTO.- El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, tomará posesión de la superficie

expropiada para destinarla al establecimiento, organización, administración y acondicionamiento del Parque Nacional a que se refiere este Ordenamiento.

ARTÍCULO QUINTO.- El Gobierno Federal, por conducto de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales fijará el monto de las indemnizaciones que deban cubrirse en el caso, en los términos de Ley, a los afectados que acrediten su legítimo derecho a las mismas; y una vez fijado dicho monto, se procederá a su pago por conducto de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

ARTÍCULO SEXTO.- Se autoriza a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, para que en los términos del artículo 42 de la Ley General de Bienes Nacionales, convenga con los propietarios de los terrenos afectados que la indemnización que les corresponda se cubra mediante la entrega de terrenos de propiedad federal que no sean útiles para el cumplimiento de las funciones a cargo de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal con superficie, características y valor similares a los terrenos afectados.

En este caso la entrega de bienes se hará de acuerdo al avalúo que para ese efecto practique la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Corresponde a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la

organización, administración, conservación, vigilancia y acondicionamiento del Parque Nacional a que se refiere este Decreto.

ARTÍCULO OCTAVO.- Publíquese el presente Decreto en el "Diario Oficial" de la Federación y efectúese una segunda publicación para que surta efectos de notificación personal en los términos del Artículo 4o. de la Ley de Expropiación.

TRANSITORIO

ÚNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los catorce días del mes de abril de mil novecientos ochenta y uno.- José López Portillo.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado.- Rúbrica.- El Secretario de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Pedro Ramírez Vázquez.- Rúbrica.”

Como se observa, por virtud de este Decreto, se declara Parque Nacional, con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas; se declara como causa de utilidad pública, la realización de las acciones y la ejecución de las obras necesarias para el establecimiento, organización, administración y acondicionamiento de dicho Parque Nacional, las cuales se ejercerán por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Asentamientos Humanos y

Obras Públicas; y se lleva a cabo la expropiación de la superficie correspondiente.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Federal, que establece, en la parte conducente, que las leyes federales determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada y que, de acuerdo con dichas leyes, la autoridad administrativa hará la declaratoria correspondiente, como en el caso acontece.

Por otra parte, el ocho de diciembre de mil novecientos noventa y tres, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que declara Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, ubicada en el Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo:

> ***"DECRETO por el que se declara zona de monumentos arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, ubicada en el Municipio de Cozumel, Q. Roo, con el perímetro y características que se señalan.***
>
> ***Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.***
>
> ***CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 32 y 38 de la Ley Orgánica de la Administración***

Pública Federal; 1o., 2o., 3o., 5o., 22, 23, 27, 28, 30, 37, 38, 39, 42, 43 y 44 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos; 2o. fracción VII, 29 fracción XIV, y 43 de la Ley General de Bienes Nacionales, 2o. primer párrafo y fracciones IX y XI de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia; y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o., 16, 33 y 37 de la Ley de Planeación; y 1o., 2o., 4o., 6o., 7o. fracción VIII, 8o., 9o., 10, 12, 18, 27, 31, 33 fracción III, 35 fracciones III, V Y X, 41 y 58 de la Ley General de Asentamientos Humanos, y

CONSIDERANDO

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 señala que la política cultural del Gobierno de la República busca alcanzar, como primer objetivo, la protección y difusión de nuestro patrimonio arqueológico, histórico y artístico, para lo cual es necesario realizar las acciones tendientes a salvaguardar las zonas y monumentos prehispánicos;

Que la zona de monumentos arqueológicos conocida como Tulum-Tancah, localizada en el Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, emplazada sobre un acantilado junto al Mar Caribe, en la Península de Yucatán, con una superficie total de 691 hectáreas, 49 áreas y 57 centiáreas, fue durante el periodo postclásico tardío el asentamiento prehispánico maya más importante de esa costa y comprende numerosos

monumentos arqueológicos que por su magnificencia enorgullecen a México;

Que entre esos monumentos destacan un centro cívico-ceremonial, rodeado y protegido por una gran muralla, única en su género, y el edificio conocido como "El Castillo", el cual tiene una estructura piramidal con templo superior, así como el denominado "Templo del Dios Descendente";

Que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de los días 23 y 30 de abril de 1981, la referida área fue declarada Parque Nacional, y

Que para atender convenientemente a la preservación del legado arqueológico que contiene el área de Tulum-Tancah, sin alterar o lesionar su armonía, es necesario otorgar a la mencionada zona la protección que la legislación de los Estados Unidos Mexicanos confiere, incorporándola al régimen de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, que dispone que es de utilidad pública la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos y zonas de monumentos arqueológicos como parte integrante del patrimonio cultural de la Nación, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO

ARTÍCULO 1o.- Se declara zona de monumentos

arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, ubicada en el Municipio de Cozumel, Estado de Quintana Roo, con el perímetro y características a que se refiere este Decreto.

ARTÍCULO 2o.- La zona de monumentos arqueológicos materia de este Decreto se localiza en las siguientes coordenadas UTM: Tulum E 455 000 metros y N 2234 720 metros; Tancah E 456 750 metros y N 2239 450 metros, con una superficie total de 691 hectáreas, 49 áreas y 57 centiáreas, acotada por los siguientes linderos:

Se inicia la poligonal envolvente en el vértice 1, junto carretera Tulum-Cancún, extremo noroeste de la zona arqueológica de Tancah, continuándose la poligonal en la línea recta de 1130.80 metros y con un rumbo de S 25° 59' W hasta llegar al vértice 2, junto carretera Tulum-Cancún; se continúa en línea recta 898.65 metros y con un rumbo de S 34° 03' W y se llega al vértice 3, junto carretera Tulum-Cancún; se continúa en línea recta de 252.36 metros y con un rumbo de N 54° 35' W y se llega al vértice 4, atravesando la carretera Tulum-Cancún quedando en el lado oeste en selva baja; se continúa en línea recta de 732.79 metros y con un rumbo de S 25°09' W y se llega al vértice 5, en selva baja, lado oeste de carretera Tulum-Cancún; se continúa en línea recta de 251.00 metros y con un rumbo de S 70° 40' E y se llega al vértice 6, atravesando carretera Tulum-Cancún, lado este; se continúa en línea recta de 2671.96 metros y con un

rumbo de S 25° 58' W y se llega al vértice 7, junto a carretera Tulum-Cancún lado este; se continúa en línea recta de 166.42 metros y con un rumbo de S 43°20' W y se llega al vértice 8, junto carretera Tulum-Cancún, frente a pista aérea; se continúa en línea recta de 174.68 metros y con un rumbo de S 55°28' W y se llega al vértice 9, junto carretera Tulum-Cancún, frente a pista aérea; se continúa en línea recta de 504.41 metros y con un rumbo de S 67°30' W y se llega al vértice 10, junto carretera Tulum-Cancún, entronque a camino pavimentado que conduce a monumentos arqueológicos dentro de muralla; se continúa en línea recta de 299.93 metros y con un rumbo de S 25°48' E y se llega al vértice 11, junto camino pavimentado que conduce a monumentos arqueológicos, lado norte, frente a museo; se continúa en línea recta de 436.84 metros y con un rumbo de S 46°59' W y se llega al vértice 12, atravesando camino pavimentado que conduce a monumentos arqueológicos, lado sur; se continúa en línea recta de 1677.26 metros y con un rumbo de S 41°03' W y se llega al vértice 13, junto a camino pavimentado que comunica a Boca Paila por el lado este, y a entronque con carretera Tulum-Cancún, y más adelante al oeste con Cobá; se continúa en línea recta de 2159.13 metros y con un rumbo de S 22°37' E y se llega al vértice 14, atraviesa camino pavimentado a Boca Paila, se llega a la playa del Mar Caribe, extremo sur del área; se continúa en línea recta de 113.50 metros y con un rumbo de N 20°31' E y se llega al vértice 14', frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 804.65 metros y con un rumbo de N 15°46' E y

se llega al vértice 14", frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 577.69 metros y con un rumbo de N 24°00' E y se llega al vértice 15, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 553.84 metros y con un rumbo de N 39°52' E y se llega al vértice 16, junto a hotel, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 293.70 metros y con un rumbo de N 35°18' E y se llega al vértice 17, junto cooperativa de pescadores, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 450.20 metros y con un rumbo de N 06°47' E y se llega al vértice 18, junto área de cabañas Santa Fe, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 238.61 metros y con un rumbo de N 02°26' W y se llega al vértice 19, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 62.97 metros y con un rumbo de N 08°41' E y se llega al vértice 20, frente al mirador, en el Mar Caribe; se continúa en línea recta de 298.44 metros y con un rumbo de N 23°55' E y se llega al vértice 21, junto a muralla prehispánica, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 123.52 metros y con un rumbo de N 05°35' E y se llega al vértice 22, junto al área amurallada de monumentos arqueológicos frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 251.84 metros y con un rumbo de N 22°47' E y se llega al vértice 22', junto a Caleta, dentro de zona amurallada; frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 133.15 metros y con un rumbo de N 11°18' E y se llega al vértice 23, junto al área amurallada de monumentos, por su lado norte, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 187.78 metros y con un rumbo de N 20°39' E y se llega al vértice 24, frente a Mar Caribe; se

continúa en línea recta de 314.73 metros y con un rumbo de N 17°33' E y se llega al vértice 25, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 231.71 metros y con un rumbo de N 17°58' E y se llega al vértice 26, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 392.39 metros y con un rumbo de N 20°33' E y se llega al vértice 27, comienzo de Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 256.75 metros y con un rumbo de N 31°57' E y se llega al vértice 28, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 285.71 metros y con un rumbo de N 38°36' E y se llega al vértice 29, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 135.47 metros y con un rumbo de N 48°20' E y se llega al vértice 30, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 232.94 metros y con un rumbo de N 43°31' E y se llega al vértice 31, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 79.04 metros y con un rumbo de N 64°06' E y se llega al vértice 32; junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 150.64 metros y con un rumbo de N 21°26' E y se llega al vértice 33, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 141.61 metros y con un rumbo de N 19°57' E y se llega al vértice 34, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 187.74 metros y con un rumbo N 05°55' E y se llega al vértice 35, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 200.48 metros y con un rumbo de N 21°29' E y se llega al vértice 36, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta

de 245.86 metros y con un rumbo de N 26°42' E y se llega al vértice 37, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 181.71 metros y con un rumbo de N 39°06' E y se llega al vértice 38, junto área de monumentos arqueológicos Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 493.35 metros y con un rumbo de N 30°50' E y se llega al vértice 39, frente camino que comunica carretera Tulum-Cancún con Rancho Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 303.75 metros y con un rumbo de N 42°29' E y se llega al vértice 40, junto Rancho Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 160.75 metros y con un rumbo de N 35°49' E y se llega al vértice 41, junto a Rancho Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 181.74 metros y con un rumbo de N 40°13' E y se llega al vértice 42, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 236.50 metros y con un rumbo de N 27°04' E y se llega al vértice 43, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 91.81 metros y con un rumbo de N 47°17' E y se llega al vértice 44, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 171.93 metros y con un rumbo de N 61°50' E y se llega al vértice 45, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 181.77 metros y con un rumbo de N 37°30' E y se llega al vértice 46, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 229.03 metros y con un rumbo de N 25°58' E y se llega al vértice 47, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 118.33 metros y

con un rumbo de N 40°18' E y se llega al vértice 48, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 149.65 metros y con un rumbo de N 05°20' E y se llega al vértice 49, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 156.61 metros y con un rumbo de N 27°09' E y se llega al vértice 50, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 143.73 metros y con un rumbo de N 38°08' E y se llega al vértice 51, extremo norte de la poligonal, junto área Tancah, frente a Mar Caribe; se continúa en línea recta de 778.09 metros y con un rumbo de N 49°30' W y se llega al vértice 1 donde se cierra el trazo de la poligonal envolvente.

ARTÍCULO 3o.- La zona de monumentos arqueológicos definida en el artículo 2o. del presente Decreto estará sujeta a lo establecido en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y su Reglamento, así como a las demás disposiciones legales aplicables.

ARTÍCULO 4o.- En la zona de monumentos arqueológicos materia de este Decreto, las construcciones, ampliaciones y en general cualquier obra, permanente o provisional, se sujetarán a lo dispuesto por los artículos 42 y 43 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

ARTÍCULO 5o.- Las autoridades federales, estatales, municipales, así como la Comisión Nacional para la

Preservación del Patrimonio Cultural, en los términos del Acuerdo Presidencial que la crea, y los particulares podrán apoyar y auxiliar al Instituto Nacional de Antropología e Historia en el cumplimiento de lo previsto en este Decreto y harán del conocimiento de las autoridades competentes cualquier situación que ponga en peligro la zona de monumentos arqueológicos a que se refiere este Decreto.

ARTÍCULO 6o.- Para contribuir a la mejor preservación de la zona de monumentos arqueológicos materia de este Decreto, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, propondrá al Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación que corresponda al Municipio de Cozumel, la celebración de un acuerdo de coordinación, en el marco de la Ley de Planeación, Ley General de Asentamientos Humanos y de las leyes estatales, con el objeto de establecer las bases conforme a las cuales dichos órdenes de gobierno conjuntamente llevarán a cabo acciones tendientes a la regulación del uso del suelo para la preservación de la zona y su entorno ecológico. El Instituto Nacional de Antropología e Historia tendrá la participación que le corresponda en el mencionado acuerdo de coordinación.

ARTÍCULO 7o.- La Secretaría de Educación Pública definirá los criterios de protección de la zona monumental, promoverá programas educativos y de divulgación que estimulen entre la población el conocimiento, estudio, respeto y aprecio del

patrimonio cultural de la zona de monumentos arqueológicos de Tulum-Tancah.

ARTÍCULO 8o.- En el caso de predios particulares comprendidos en la zona de monumentos a que este Decreto se refiere, el Instituto Nacional de Antropología e Historia promoverá el establecimiento de las servidumbres necesarias para el acceso a los monumentos y su adecuada protección.

Si resulta necesario, previos los estudios correspondientes, promoverá la modificación o adecuación de las obras o bienes no arqueológicos de cualquier naturaleza que afecten la vista y el acceso a los monumentos o puedan desvirtuar su apreciación y comprensión dentro de la zona a que se refiere este Decreto.

ARTÍCULO 9o.- El Instituto Nacional de Antropología e Historia, en ejercicio de sus atribuciones legales, vigilará el cumplimiento de lo ordenado en el presente Decreto y, al efecto, ejercerá sus facultades en el área definida en el artículo 2o. de la presente Declaratoria.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- Este Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Inscríbanse la presente Declaratoria de

zona de monumentos y su plano oficial correspondiente en el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicos e Históricos, dependiente del Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Quintana Roo.

TERCERO.- Notifíquese personalmente a los interesados, en términos de lo señalado por los artículos 23 de la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos y 9o. de su Reglamento. En caso de ignorar su nombre o domicilio surtirá efectos de notificación la segunda publicación de este Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y tres.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Social, Luis Donaldo Colosio Murrieta.- Rúbrica.- El Secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo Ponce de León.- Rúbrica.”

Como se advierte de la anterior transcripción, la superficie que, de acuerdo con este Decreto, comprende la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, es de 691-49-57 hectáreas, es decir, se trata de una superficie superior en casi treinta hectáreas a la que comprende el Parque Nacional Tulum, que es de 664-32-13, a la que, incluso, se hace referencia en el Considerando Cuarto del Decreto.

Al respecto, no debe perderse de vista que, desde la publicación de los Decretos respectivos, en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos noventa y tres, los polígonos que comprenden el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah han estado vigentes y no han sido objeto, a la fecha, de modificación por parte de alguna autoridad.

Ahora bien, para poder determinar el área que comprenden el Parque Nacional y la Zona de Monumentos Arqueológicos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se apoya en los dictámenes en materia de topografía analítica rendidos por los peritos designados por las partes y por este Alto Tribunal, con base en el cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum y adicionado por el Poder Ejecutivo Federal.

Con objeto de presentar, de manera sencilla, las conclusiones alcanzadas por cada uno de los peritos, a continuación se muestra un cuadro comparativo que las resume:

CUESTIONARIO ELABORADO POR EL MUNICIPIO DE TULUM

PREGUNTA	PERITO TULUM	PERITO EJECUTIVO FEDERAL	PERITO OFICIAL
1. Dirá el perito si ha leído y conoce los términos del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno (ambas publicaciones obran como pruebas ofrecidas por el actor con su demanda en el expediente de este proceso).	**SI**	**SI**	**SI**
2. Describirá el perito el contenido del considerando quinto del Decreto indicado en la cuestión inmediata anterior.	Dicho considerando contiene una "descripción topográfico-analítica", que consiste en instrucciones para la construcción del polígono que delimitaría el Parque Nacional Tulum y del recorrido para integrar el referido polígono. **NOTA:** No consta una transcripción de las características topográficas.	Como respuesta a esta pregunta, el perito transcribe las características topográficas que constan en el Decreto respectivo: "Se inicia la afectación en el vértice 0 (…)". Al respecto, el perito concluye que el vértice 0, a que se refiere el Decreto, no es el único señalamiento considerado como referencia oficial, sino que, además, se existen datos de los demás vértices del polígono que	Como respuesta a esta pregunta, el perito transcribe las características topográficas que constan en el Decreto respectivo: "Se inicia la afectación en el vértice 0 (…)".

		delimitan topográficamente la superficie expropiada que fue declarada Parque Nacional.	
3. Dirá el perito si el Decreto indicado en la cuestión 1 anterior, expresa la metodología topográfica empleada para elaborar la descripción topográfico-analítica contenida en su considerando quinto.	**NO;** sin embargo, el perito entiende que el procedimiento utilizado fue el denominado "Método de Rumbos y Distancias", consistente en partir con cierto rumbo, de manera lineal, por una longitud determinada, desde un origen llamado vértice "cero" a otro y así sucesivamente; el procedimiento se repite con tantos puntos como vértices tenga la figura a describir, hasta regresar al punto de partida, para cerrar el polígono.	**SI,** puesto que, en el Decreto respectivo, se describe, de manera pormenorizada, el inicio de la identificación de los vértices que conforman el polígono de la superficie afectada, precisándose el valor angular del "rumbo astronómico calculado" formado por la intersección de los lados que inciden en cada vértice del mismo polígono y señalándose que dicha descripción se representa en forma gráfica en el Plano EX 02, escala 1:5000, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP).	En el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, **NO** se indica la metodología empleada para elaborar la descripción topográfico-analítica antes indicada.
4. Dirá el perito si el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum expresa algún "datum horizontal" para la descripción topográfico-analítica contenida en su considerando quinto y, si hubiere alguno, explicará la trascendencia de este concepto para la construcción y ubicación georreferenciada de dicha descripción topográfico-analítica, en	En el Decreto, **NO** se expresa ningún "datum horizontal", sino únicamente un vértice de inicio con coordenadas UTM. Al mencionarse un "datum horizontal", las referencias geográficas utilizadas se enmarcan en un sistema de medición reconocido	En el Decreto, **NO** se menciona ningún "datum horizontal", sin que, por ello, pueda pensarse que el Parque Nacional Tulum no está ubicado en el sitio que se muestra en el Plano EX 02, escala 1:5000, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y	El Decreto **NO** indica algún "datum horizontal" para la descripción topográfico-analítica que se realiza.

términos entendibles para quien carezca de conocimientos profesionales en su ciencia.	internacionalmente.	Obras Públicas (SAHOP). En dicho Plano, se muestra la existencia de obras de infraestructura, tales como caminos, zona arqueológica, carretera Chetumal-Cancún, la misma Ciudad de Tulum y la zona federal marítimo terrestre del Mar Caribe, las cuales sirven de referencia para efectos de restitución topográfica.	
5. Dirá el perito si el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum contiene información suficiente para ubicar con precisión, mediante un sistema de coordenadas georreferenciadas, el polígono que pretende delimitar su considerando quinto. En todo caso, aportará el perito las razones en que funde su respuesta, explicándolas en términos entendibles para quien carezca de conocimientos profesionales en su ciencia.	El Decreto **SI** contiene información suficiente; sin embargo, para la construcción física de dicho polígono en la época de expedición del referido Decreto, el método de rumbos y distancias no permitía ubicar sus resultados con precisión, mediante un sistema de coordenadas georreferenciadas. Lo anterior, dado que el polígono respectivo se construía por medio de observaciones visuales que podían variar según la persona que interviniera en dichos trabajos de medición, los cuales se llevaban a cabo con cinta métrica, plomadas y dinamómetro (para medir la tensión), cuyo uso	**SI** (reiterando el contenido de la respuesta a la pregunta 3). Además, en el Plano EX 02, escala 1:5000, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), se constata la existencia de obras de infraestructura, tales como caminos, zona arqueológica, carretera Chetumal-Cancún, la misma Ciudad de Tulum y la zona federal marítimo terrestre del Mar Caribe, las cuales sirven de referencia para ubicar con precisión, mediante un sistema de coordenadas georreferenciadas, el polígono que pretende delimitar el	En el Decreto, **SI** existen los elementos técnicos para graficar y ubicar el polígono al que se hace referencia: - Vértice ligado al Plan Nacional U.T.M. (Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator, en inglés, Universal Transversal Mercator). - Coordenadas de partida X=455198 y Y=2235202. - Tangentes (distancias entre vértices) y R.A.C. (Rumbo Astronómico Calculado).

	y características propias (materiales, defectos, etcétera) influían en la exactitud de los resultados de la medición, ya fuera al trasladarse sus resultados para elaborar una descripción como la que se estudia o al construir ésta físicamente en el sitio correspondiente. Hoy en día, se utilizan rayos infrarrojos que chocan con un prisma debidamente plomeado y una Estación Total, aparato que determina con exactitud la distancia existente entre un punto y otro, sin depender de factores individuales y humanos. Asimismo, el polígono descrito topográfico-analíticamente en el considerando quinto del Decreto en cuestión, puede construirse gráficamente mediante el programa de cómputo Autocad. Este trazo computarizado ofrece precisión y certeza sobre la ubicación y construcción gráfica del polígono correspondiente.	considerando quinto del Decreto.	
6. Para el caso de respuesta negativa a la cuestión inmediata anterior, dirá el perito: **(a)** en qué consiste la insuficiencia de los datos	Dados los términos en que se dio respuesta a la pregunta anterior, concluyendo que es posible construir gráficamente el polígono		

aportados por el Decreto indicado en la cuestión 1 anterior; **(b)** de qué manera tal insuficiencia afecta la posibilidad de ubicar con precisión georreferenciada el polígono que pretende delimitar el considerando quinto del Decreto mencionado; **(c)** si pese a que fuera imprecisa su ubicación georreferenciada, es posible construir dicho polígono, trazándolo siguiendo estrictamente las indicaciones del considerando quinto del Decreto de referencia; y **(d)** en qué consistirían las técnicas a emplear para efectuar dicha construcción.	en estudio, mediante programas de cómputo, se procede a responder la siguiente pregunta.		
7. Para el caso de respuesta afirmativa a la pregunta 5 o, en su caso, al inciso c) de la pregunta 6 inmediata anterior, construirá el perito el polígono que pretende describir el considerando quinto del Decreto indicado en la pregunta 1. Tal construcción la realizará el perito con estricto apego a la descripción contenida en dicho considerando quinto, sin efectuar compensación o ajuste topográfico alguno, sobre una carta geográfica del INEGI y una fotografía satelital de Google Earth que muestren con suficiente amplitud la ubicación de dicho polígono, teniendo como referencia la Ciudad	Los planos topográficos presentados como Anexos III y IV del dictamen, dan respuesta a esta pregunta. **NOTA:** Del Anexo III (plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto sobre cartografía del INEGI), se advierte un desplazamiento de dicho polígono hacia el Mar Caribe. Del Anexo IV (plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto sobre fotografía satelital de Google Earth), se	Se construye el polígono topográfico descrito en el considerando quinto del Decreto, sobre la carta topográfica F16C88, escala 1:5000, denominada Tulum, elaborada por el INEGI y sobre una imagen satelital de Google Earth, en las cuales se muestra con suficiente amplitud la ubicación de dicho polígono, teniendo como referencia la Ciudad de Tulum, Quintana Roo. Tanto la carta topográfica como la imagen satelital, se incluyen como soporte técnico del dictamen, en los anexos	Se grafica el polígono, de acuerdo con la descripción topográfico-analítica del Decreto, sobre las cartas topográficas de TULUM, con número de clave F16C88 y XEL-XA, con número de clave F16C78, del INEGI, en el Plano Anexo TOPO-01 y sobre una imagen de satélite WorldView-2, color natural, en el Plano Anexo TOPO-02. **NOTA:** Del Plano Anexo TOPO-01 (plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto sobre cartografía del INEGI), se advierte un desplazamiento de dicho polígono hacia el Mar Caribe.

de Tulum, Quintana Roo.	advierte un desplazamiento de dicho polígono hacia el Mar Caribe.	cuatro y cinco, respectivamente. **NOTA:** Del anexo cuatro (plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto sobre cartografía del INEGI), se advierte que el polígono verificado del Parque Nacional Tulum es muy similar (aunque no idéntico) al polígono del Decreto. Del anexo cinco (plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto sobre fotografía satelital), se advierte que el polígono verificado del Parque Nacional Tulum es muy similar (aunque no idéntico) al polígono del Decreto.	En este Plano Anexo, el perito también grafica el polígono sobre la carta topográfica con número de clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, aun cuando la pregunta en cuestión no lo requería. Del Plano Anexo TOPO-02 (plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto sobre fotografía satelital), se advierte un desplazamiento de dicho polígono hacia el Mar Caribe. En este Plano Anexo, el perito también grafica el polígono sobre la carta topográfica con número de clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, aun cuando la pregunta en cuestión no lo requería.
8. Determinará el perito si el trazo construido al responder a la pregunta 7 anterior, corresponde o no al señalado para ubicar y delimitar el Parque Nacional Tulum en el Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Este Plano fue	Los planos referidos **NO** corresponden; son disímiles. Los puntos que sirven de vértices al polígono descrito en el Plano con clave PN 064, están analítica y gráficamente desfasados de la descripción topográfico-analítica contenida en el considerando quinto del Decreto.	Con base en la sobreposición del trazo del polígono construido al responder a la pregunta 7 anterior, con el polígono del Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (anexo	**NO** son coincidentes, ya que existe un desplazamiento respecto del Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

referido en la página ciento ochenta y siete del Programa de Desarrollo Urbano impugnado en este proceso e integrado como anexo al mismo y obra como prueba ofrecida por el actor con su demanda en el expediente de este proceso; no obstante, para facilitar la labor de los peritos, se agrega copia simple del mismo a este cuestionario como Anexo 1.		seis), representados de manera gráfica con la carta topográfica TULUM F16C88 del INEGI (anexo cuatro), se observa que ambos polígonos **SI** son coincidentes con los rasgos topográficos contenidos en la referida carta y los que se muestran en el Plano EX 02, Propuesta de Expropiación, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (anexo tres), esto es, con la zona federal marítimo terrestre del Mar Caribe y la Zona Arqueológica de Tulum, con los cuales colinda el Parque, por su lindero oriente; la carretera federal Chetumal-Cancún, con la cual colinda el Parque, por su lindero poniente; y el camino a las ruinas Tulum-Boca Paila, con el cual colinda el Parque, por su lindero sur; como se acredita con el gráfico mostrado en color rojo en la referida carta topográfica TULUM F16C88. **NOTA:** Del anexo tres (Plano EX 02, Propuesta de Expropiación, elaborado, en mil novecientos	

		ochenta y uno, por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas), se advierte, aunque no de manera suficientemente clara, el trazo del polígono descrito en el Decreto. Del anexo cuatro (plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto sobre cartografía del INEGI), se advierte que el polígono verificado del Parque Nacional Tulum es muy similar (aunque no idéntico) al polígono descrito en el considerando quinto del Decreto. Del anexo seis (Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas), únicamente se advierte un trazo poligonal en la parte continental del litoral costero del Estado de Quintana Roo, en territorio del Municipio de Tulum.	
9. En su caso y en términos entendibles para quien carezca de conocimientos profesionales en su	Los planos topográficos presentados como Anexos V, VI y VII del dictamen, responden a	**NO** existen diferencias específicas entre ambos polígonos. Son coincidentes los	El polígono descrito en el considerando quinto del Decreto y el polígono contenido en el Plano con clave PN 064, de mayo de

ciencia, el perito explicará las diferencias específicas que hubieren entre la construcción resultante de su respuesta a la pregunta 7 y la del polígono que el Plano con clave PN 064, referido en la pregunta inmediata anterior, atribuye al Parque Nacional Tulum. Dicha explicación se basará en la construcción y cotejo de ambos polígonos sobre una misma carta geográfica del INEGI y una misma fotografía satelital de Google Earth, que muestren, con suficiente amplitud, la ubicación de dicho polígono, teniendo como referencia la Ciudad de Tulum, Quintana Roo. Asimismo, indicará, a su leal entender, los motivos que dieron origen a dichas diferencias y expresará cualquier otra observación que fuese relevante para esta cuestión.	la pregunta en cuestión. De estos planos, se desprenden las siguientes diferencias o inconsistencias topográficas: - Las coordenadas de ambos planos topográficos **NO** son las mismas. El Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, considera coordenadas UTM correspondientes a un Elipsoide GRS80 (Proyección Universal Transversa de Mercator), con Datum ITRF92, indicaciones que no se refieren en el considerando quinto del Decreto. - Los polígonos comparados **NO** tienen los mismos puntos de partida. El Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, indica que el punto de partida se ubica en las coordenadas con los valores	rasgos topográficos contenidos en la carta topográfica TULUM F16C88, del INEGI (anexo cuatro) y los que se muestran en el Plano EX 02, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (anexo tres), es decir, con la zona federal marítimo terrestre del Mar Caribe y la Zona Arqueológica de Tulum, con las cuales colinda el Parque, por su lindero oriente; la carretera federal Chetumal-Cancún, con la cual colinda el Parque, por su lindero poniente; el camino a las ruinas Tulum-Boca Paila, con el cual colinda el Parque, por su lindero sur; tal como se acredita con los gráficos mostrados en color rojo y azul en la mencionada carta topográfica TULUM F16C88, así como en la imagen de Google Earth (anexo cinco) y, en forma objetiva, con las fotografías de cada uno de los vértices del polígono topográfico del referido Parque Nacional, incluidas en el informe fotográfico del presente dictamen. **NOTA:**	dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, se grafican sobre las cartas topográficas de TULUM, con número de clave F16C88 y XEL-XA, con número de clave F16C78, del INEGI, en el plano anexo TOPO-01, así como en una imagen de satélite WorldView-2, color natural, en el plano anexo TOPO-02, en el cual se puede observar que **SI** existe un desplazamiento del polígono descrito en el Decreto con respecto al polígono contenido en el Plano con clave PN 064, siendo importante mencionar que ambos polígonos corresponden a la misma figura geométrica. **NOTA:** Del Anexo TOPO-01 (plano consistente en la sobreposición del polígono descrito en el considerando quinto del Decreto y el contenido en el Plano con clave PN 064, sobre cartografía del INEGI), se advierte un desplazamiento del polígono descrito en el Decreto hacia el Mar Caribe, en tanto que el contenido en el Plano con clave PN 064 está graficado dentro la parte continental del litoral quintanarroense. Del Anexo TOPO-02 (plano consistente en la sobreposición del polígono descrito en

	X=455038.58 y Y=2235281.06, pero las referenciadas para el mismo punto de inicio, vértice “cero”, en el considerando quinto del Decreto, son X=455198 y Y=2235202. Esta sola discrepancia basta para concluir que existe una diferencia sustancial en la ubicación geográfica de los polígonos respectivos, pues su trazo no comienza en el mismo lugar. - Los rumbos entre los vértices de cada polígono **NO** son los mismos, como se observa del Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y el trazado a partir de la descripción topográfico-analítica contenida en el considerando quinto del Decreto. - Las distancias entre cada vértice **NO** son las mismas, como se advierte de la comparación entre el Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas	Del anexo tres (Plano EX 02, Propuesta de Expropiación, elaborado en mil novecientos ochenta y uno, por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas), se advierte el trazo del polígono descrito en el considerando quinto del Decreto. Del anexo cuatro (plano consistente en la sobreposición del polígono descrito en el considerando quinto del Decreto sobre cartografía del INEGI), se advierte que el polígono verificado del Parque Nacional Tulum es muy similar (aunque no idéntico) al polígono del Decreto. Del anexo cinco (plano consistente en la sobreposición del polígono descrito en el considerando quinto del Decreto sobre fotografía satelital), se advierte que el polígono verificado del Parque Nacional Tulum es muy similar (aunque no idéntico) al polígono del Decreto.	el considerando quinto del Decreto y el contenido en el Plano con clave PN 064, sobre fotografía satelital), se advierte un desplazamiento del polígono descrito en el Decreto hacia el Mar Caribe, en tanto que el contenido en el Plano con clave PN 064 está graficado dentro la parte continental del litoral quintanarroense.

	Naturales Protegidas y la descripción topográfico-analítica contenida en el considerando quinto del Decreto. - Las superficies totales de cada polígono **NO** son las mismas. El Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, reporta para el Parque Nacional una superficie de 648-25-39.44 hectáreas. El considerando quinto del Decreto establece para el mismo Parque una superficie de 664-32-13 hectáreas (equivalentes a 6,643,213.00 metros cuadrados), pero, al construirse gráficamente en computadora el polígono descrito en dicho considerando, resulta de su trazo un error de cierre lineal, al no cerrarse esa construcción con la coincidencia de los puntos inicial y final, de manera que no se obtiene ninguna superficie mediante esa descripción. - La ubicación de ambos polígonos **NO** es la misma. La del polígono derivado del Plano con		

	clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, se localiza en la parte continental, al oriente de la Península de Yucatán, sobre el litoral costero del Estado de Quintana Roo, en territorio del Municipio de Tulum, mientras que el descrito topográfico-analíticamente en el considerando quinto del Decreto, se localiza, aproximadamente, en un sesenta por ciento, en el Mar Caribe. - La envolvente de ambos polígonos **NO** es la misma. El Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, une el último vértice del polígono con el punto de partida o vértice “cero”, cerrando el polígono, lo cual no se apega estrictamente a la descripción topográfico-analítica contenida en el considerando quinto del Decreto, cuyo trazo no llega al mismo punto de partida o vértice “cero”, lo cual, como se ha		

	señalado, constituye un error de cierre lineal. **NOTA:** Del Anexo V (plano consistente en la sobreposición de los polígonos descritos en el considerando quinto del Decreto y en el Plano con clave PN 064, sobre cartografía del INEGI), se advierte: - Un desplazamiento del polígono descrito en el considerando quinto del Decreto hacia el Mar Caribe. - El polígono descrito en el Plano con clave PN 064, se ubica en la parte continental del litoral costero del Estado de Quintana Roo, en territorio del Municipio de Tulum. Del Anexo VI (plano consistente en la sobreposición de los polígonos descritos en el considerando quinto del Decreto y en el Plano con clave PN 064, sobre fotografía satelital), se advierte: - Un desplazamiento del polígono descrito en el		

	considerando quinto del Decreto hacia el Mar Caribe. - El polígono descrito en el Plano con clave PN 064, se ubica en la parte continental del litoral costero del Estado de Quintana Roo, en territorio del Municipio de Tulum. Del Anexo VII (plano consistente en la localización del vértice "cero" en los polígonos descritos en el considerando quinto del Decreto y en el Plano con clave PN 064), se advierte que los vértices "cero" de ambos polígonos se encuentran ubicados en distintos puntos geográficos.		
10. Indicará explícitamente el perito si existen diferencias respecto de su ubicación georreferenciada, entre la construcción resultante de su respuesta a la pregunta 7, conforme a la descripción contenida en el considerando quinto del Decreto referido en la pregunta 1 y el polígono del Parque Nacional Tulum que describe y muestra el Plano con clave PN 064, a que se refiere la pregunta ocho y su correspondiente "cuadro de construcción". Asimismo, el perito	En la respuesta anterior, se detallaron las diferencias e inconsistencias topográficas entre ambos polígonos. Adicionalmente, se destaca que el polígono contenido en el Plano con clave PN 064 se ubica completamente dentro de la parte continental del litoral quintanarroense, mientras que el polígono descrito en el considerando quinto del Decreto se ubica, aproximadamente, en	**NO** existen diferencias específicas entre ambos polígonos.	Existe un desplazamiento del polígono descrito en el Decreto con respecto al polígono contenido en el Plano con clave PN 064, pero es importante mencionar que ambos polígonos corresponden a la misma figura geométrica. Al efecto, debe señalarse que, en la cartografía del INEGI y la imagen de satélite WorldView-2 color natural, referenciadas actualmente con equipo moderno, no es técnicamente correcto realizar el graficado del polígono descrito en el Decreto de Creación del Parque

enumerará dichas diferencias y explicará sus consecuencias para la ubicación georreferenciada del polígono del Parque Nacional Tulum, en términos entendibles para quien carezca de conocimientos profesionales.	un cuarenta por ciento sobre la parte continental y en un sesenta por ciento sobre el Mar Caribe.		Nacional Tulum, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno, ya que, en aquel tiempo, no se contaba con el equipo técnico con el que se cuenta actualmente y, por lo tanto, es lógico que existan diferencias entre el graficado de ambos polígonos.
11. El perito ubicará, según un sistema de coordenadas georreferenciadas, los tres inmuebles cuya denominación y coordenadas se indican adelante. Dicha ubicación se hará sobre una misma carta geográfica del INEGI y una misma fotografía satelital de Google Earth, que muestren con suficiente amplitud la ubicación de dichos inmuebles, teniendo como referencia la Ciudad de Tulum, Quintana Roo. Los inmuebles son los siguientes: **Inmueble 1.** Fracción 3 del Predio "El Manatí", Fracción 4, actualmente localizado en el Municipio de Tulum, Quintana Roo (Propietario: Sole Tankah Resort, S.A. de C.V.). **Inmueble 2.** Tankah II, Fracción B, Lote 1, Fracción 1, actualmente localizado en el Municipio de Tulum,	Respecto del inmueble propiedad de Sole Tankah Resort, S.A. de C.V., denominado Fracción 3 del Predio "El Manatí", Fracción 4, actualmente localizado en el Municipio de Tulum, Quintana Roo, es importante mencionar que los datos proporcionados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales son insuficientes para ubicar y construir dicho polígono; sin embargo, al constituirme físicamente en el inmueble, a efecto de obtener las coordenadas correctas del sitio, a través de una medición con equipo GPS y Estación Total (las coordenadas reales así obtenidas se incluyen en un cuadro de construcción presentado como Anexo VIII), se advierte que este inmueble presenta infraestructura	Los predios se ubican físicamente dentro del polígono topográfico de los terrenos materia del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum. Lo anterior se desprende de los cuadros de construcción que se contienen en los planos topográficos remitidos como anexos ocho, nueve y diez, los cuales se representan, en forma gráfica, con los polígonos en color negro, sobre la carta topográfica TULUM F16C88, del INEGI y sobre la imagen de Google Earth, incluidos como soporte técnico del presente dictamen y, en forma objetiva, con diversas fotografías de los tres inmuebles. **NOTA:** De los planos remitidos como	Los tres inmuebles se ubicaron mediante un sistema de coordenadas georreferenciadas. En la visita al sitio, se constató que, actualmente, el inmueble 1 corresponde al Hotel Dreams Tulum; el inmueble 2, a un predio baldío cercado con alambre de púas; y el inmueble 3, al Hotel Blue Tulum, Golf & Spa Resort.

Quintana Roo (Propietario: Lydia Esther Portilla Manica). **Inmueble 3.** Lote 47, Carretera Tulum-Punta Allen, actualmente localizado en el Municipio de Tulum, Quintana Roo (Propietario: Inmobiliaria Turística del Carmen, S.A. de C.V.).	hotelera y de servicios del más alto nivel, estando clasificado como un establecimiento de cinco estrellas. El inmueble propiedad de Lydia Esther Portilla Manica, denominado Tankah II, Fracción B, Lote 1, Fracción 1, actualmente localizado en el Municipio de Tulum, Quintana Roo, fue ubicado con base en las coordenadas indicadas en el plano catastral de la Dirección Municipal de Catastro de Tulum. Se trata de un predio vacío, con vegetación en estado natural y ninguna construcción en su interior. El inmueble propiedad de Inmobiliaria Turística del Carmen, S.A. de C.V., denominado Lote 47, Carretera Tulum-Punta Allen, actualmente localizado en el Municipio de Tulum, Quintana Roo, fue ubicado en el sitio señalado por las coordenadas referidas en la propia pregunta, las cuales se refieren a la resolución DFQR/1030/2002, emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el siete de junio de dos	anexos ocho, nueve y diez, se advierte que los tres inmuebles referidos se ubican dentro del polígono descrito en el considerando quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum. De la revisión de las fotografías de los tres inmuebles, se observan construcciones, terrenos en estado natural y monumentos arqueológicos, sin que ello sea útil para definir si los mismos se encuentran comprendidos dentro o fuera del polígono descrito en el referido Decreto.	

	mil dos. Estas coordenadas fueron confirmadas en la visita al sitio, a través de una medición con equipo GPS y Estación Total. El inmueble ubicado en el lote de referencia es un hotel denominado “Azul Blue”, que cuenta con infraestructura hotelera y de servicios, clasificado como de “cinco estrellas”. **NOTA:** Del Anexo VIII (plano que ubica los tres inmuebles mencionados, sobre cartografía del INEGI), se advierte que: - Los inmuebles denominados Fracción 3 del Predio “El Manatí”, Fracción 4 y Tankah II, Fracción B, Lote 1, Fracción 1, se encuentran localizados dentro del polígono contenido en el Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, expedido por la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. - Ante lo ilegible del plano de referencia, no puede determinarse si el inmueble		

	denominado Lote 47, Carretera Tulum-Punta Allen, se encuentra localizado dentro del polígono contenido en el Plano con clave PN 064, o bien, dentro del descrito en el considerando quinto del Decreto.		
12. En los mismos planos a que se refiere la pregunta inmediata anterior, trazándolo de color rojo, construirá el perito el polígono que pretende delimitar el considerando quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, según resultare de su respuesta a la pregunta 7 anterior.	El plano que se remite como Anexo VIII, responde a esta pregunta. **NOTA:** Del Anexo VIII (plano que ubica los tres inmuebles mencionados, sobre cartografía del INEGI), se advierte que el polígono descrito en el considerando quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum no coincide con el contenido en el Plano con clave PN 064.	La carta topográfica que se remite como anexo cuatro, responde a esta pregunta. Además, se presentan fotografías de cada uno de los vértices del citado Parque Nacional, como soporte documental del dictamen. **NOTA:** Del anexo cuatro (plano consistente en la sobreposición del polígono descrito en el Decreto, sobre cartografía del INEGI), se advierte que dicho polígono sí coincide con el contenido en el Plano con clave PN 064.	Los planos remitidos como Anexos TOPO-03 Y TOPO-01-A, responden a esta pregunta. **NOTA:** Del Anexo TOPO-03 (imagen de satélite WorldView-2 color natural), se advierte que: - El polígono descrito en el Decreto registra un desplazamiento hacia el Mar Caribe. - Los tres inmuebles se encuentran ubicados, prácticamente, en su totalidad, fuera de dicho polígono, aunque sobre la parte continental del litoral. Del Anexo TOPO-01-A (cartas topográficas de TULUM, con número de clave F16C88 y XEL-XA, con número de clave F16C78, del INEGI), se advierte que: - El polígono descrito en el Decreto no coincide con el contenido en el Plano

			con clave PN 064. - Los tres inmuebles se encuentran ubicados, prácticamente, en su totalidad, dentro del polígono contenido en el Plano con clave PN 064.
13. En los mismos planos a que se refiere la pregunta 11, trazándolo de color azul, construirá el perito el polígono señalado para delimitar el Parque Nacional Tulum, por el cuadro de construcción del Plano con clave PN 064, referido en la pregunta 8.	El plano que se remite como Anexo VIII, responde a esta pregunta. **NOTA:** Del Anexo VIII (plano que ubica los tres inmuebles mencionados, sobre cartografía del INEGI), se advierte que el polígono contenido en el Plano con clave PN 064 no coincide con el descrito en el considerando quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum.	La carta topográfica que se remite como anexo cuatro, responde a esta pregunta. **NOTA:** Del anexo cuatro (plano consistente en la sobreposición del polígono descrito en el Decreto, sobre cartografía del INEGI), se advierte que el polígono contenido en el Plano con clave PN 064 sí coincide con el descrito en el referido Decreto.	Los planos remitidos como Anexos TOPO-04 Y TOPO-01-A responden a esta pregunta. **NOTA:** Del Anexo TOPO-04 (imagen de satélite WorldView-2 color natural), se advierte que: - El polígono contenido en el Plano con clave PN 064, se encuentra en la parte continental del litoral. - Los tres inmuebles se encuentran ubicados, prácticamente, en su totalidad, dentro de dicho polígono. Del Anexo TOPO-01-A (cartas topográficas de TULUM, con número de clave F16C88 y XEL-XA, con número de clave F16C78, del INEGI), se advierte que: - El polígono descrito en el Decreto no coincide con el contenido en el Plano con clave PN 064.

			- Los tres inmuebles se encuentran ubicados, prácticamente, en su totalidad, dentro del polígono contenido en el Plano con clave PN 064.
14. Acudirá el perito a los sitios referidos en la pregunta 11, localizados mediante un sistema de coordenadas; señalará si existe en ellos construcción o edificación de algún tipo y describirá las características de las mismas.	**Inmueble 1:** Hotel “Dreams”. **Inmueble 2:** Lote vacío con vegetación en estado natural y con especies endémicas de la región. **Inmueble 3:** Hotel “Azul Blue”.	De la visita de reconocimiento a los predios referidos en la pregunta 11, se observa que en ellos existen construcciones tipo Caribe mexicano y que corresponden a desarrollos turísticos de playa, como se muestra en las fotografías incluidas en el informe fotográfico, que se remite como soporte del presente dictamen.	**Inmueble 1:** “Dreams Tulum” y **SI** existen construcciones. **Inmueble 2:** Predio baldío. **Inmueble 3:** “Blue Tulum, Golf & Spa Resort” y **SI** existen construcciones. Se anexa un reporte fotográfico de los inmuebles 1 y 3.
15. Explicará el perito la metodología empleada para el análisis de todas las cuestiones anteriores, en términos entendibles para quien carezca de conocimientos profesionales en su ciencia.	Se da respuesta a esta pregunta en el apartado denominado “METODOLOGÍA” de este dictamen. **NOTA:** En dicho apartado, se señala que: - Para la elaboración de los planos anexos, se realizaron trazos topográficos usando el datum horizontal WGS84, aceptado por todos los países europeos y de Norteamérica. El trazo de los polígonos en los planos se realizó a través del	El dictamen fue elaborado con base en los datos topográficos contenidos en las documentales integradas al expediente en que se actúa. La carta topográfica TULUM, con clave F16C88, elaborada por el INEGI y el Atlas por Entidad Federativa, elaborado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, sirvieron de apoyo técnico topográfico para verificar en campo la localización de los vértices para la restitución del polígono de los terrenos	Se graficaron los polígonos de acuerdo con la descripción topográfico-analítica contenida en el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, así como con los datos técnicos correspondientes al Plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, vaciándose dicha información mediante software (Autocad y Civilcad) en las cartas topográficas de TULUM, con número de clave F16C88 y XEL-XA, con número de clave F16C78, del INEGI, así como en imagen de satélite WorldView-2 color natural.

	programa Autocad 2009. - Se emplearon estudios cartográficos del INEGI. - Se realizó una visita física a los inmuebles 1, 2 y 3, referidos en la pregunta 11 del cuestionario, verificando su ubicación mediante un GPS Promark 3, con error máximo en medición de dos milímetros. - También se tomaron en consideración los puntos determinados con este método por el INEGI. - Para medir distancias y propagar coordenadas geográficas, se utilizó una Estación Total, marca Sokkia, modelo 630-R, de un segundo de precisión y con rayo infrarrojo. - Para las lecturas de distancias, se utilizaron prismas a base de espejos para que, al momento de recibir la señal de la Estación Total, el rayo infrarrojo regresara y se obtuviera una distancia con un error máximo de dos milímetros por cada diez kilómetros de medición.	correspondientes al Parque Nacional Tulum. Además, se utilizó un geoposicionador satelital, equipo fotográfico, programas computacionales y fotografías de los vértices del referido polígono.	Además, se realizó una visita a los tres inmuebles referidos en la pregunta 11 del cuestionario.

	- Se hizo un levantamiento topográfico físico de las colindancias más importantes, a partir del crucero que señala la Carretera Federal 307 Chetumal-Puerto Juárez. - Todos los datos obtenidos con equipo GPS fueron procesados a través de programas de computación (Autocad 2009 y Civilcad 6.0), para elaborar los planos topográficos, con la ubicación y el cuadro de cálculo de superficies del trabajo y estudio requeridos.		
16. Expresará el perito las conclusiones técnicas topográficas a que hubiere arribado al dar respuesta a todas las cuestiones anteriores, acerca de: **(a)** la ubicación georreferenciada del Parque Nacional Tulum y la construcción del polígono que lo delimita, en relación con su descripción en el considerando quinto del Decreto referido en la pregunta 1; **(b)** la ubicación georreferenciada del Parque Nacional Tulum y la construcción del polígono que lo delimita, en relación con el Plano con clave PN 064, referido en la pregunta 8; y **(c)** la ubicación georreferenciada de los predios indicados en la	- Con base en la descripción topográfico-analítica contenida en el considerando quinto del Decreto referido en la pregunta 1, el trazo del polígono del Parque Nacional Tulum se realiza en el Anexo III (plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto, sobre cartografía del INEGI) de este dictamen. - Los polígonos difieren en cuanto a su ubicación, superficie, trazo, rumbos y distancias, así como en cuanto al tipo de poligonal (abierta y cerrada),	Los terrenos del Parque Nacional Tulum están ubicados topográficamente en la parte continental. Lo anterior, derivado del levantamiento topográfico de los terrenos controvertidos realizado en el sitio (anexo ocho) y del informe fotográfico correspondiente. **NOTA:** El perito no respondió a las cuestiones planteadas en los incisos (b) y (c) de esta	Existe un desplazamiento entre los polígonos del Decreto y del Plano con clave PN 064, pero es importante mencionar que ambos corresponden al Parque Nacional Tulum. Al ubicar en el polígono del Decreto los inmuebles referidos en la pregunta 11, se observa un desplazamiento del mismo con respecto a los inmuebles, dado que se verifica la descripción que se hizo del polígono en mil novecientos ochenta y uno, sobre cartografía referenciada actualmente con equipo técnico moderno. Por otro lado, en el polígono del Plano con clave PN 064, se observa que la ubicación de los tres inmuebles georreferenciados

pregunta 11, en relación con la del Parque Nacional Tulum, conforme a la descripción de su polígono en el considerando quinto del referido Decreto.	como se observa en los planos remitidos como Anexos V (plano consistente en la sobreposición de los polígonos del Decreto y del Plano con clave PN 064, sobre cartografía del INEGI), VI (plano consistente en la sobreposición de los polígonos del Decreto y del Plano con clave PN 064, sobre fotografía satelital) y VII (plano consistente en la ubicación del vértice “cero” de los polígonos del Decreto y del Plano con clave PN 064) de este dictamen. - Los inmuebles a que se refiere la pregunta 11, se ubican fuera del polígono del Parque Nacional Tulum, trazado conforme a la descripción topográfico-analítica contenida en el considerando quinto del Decreto mediante el cual fue creado.	pregunta.	es correcta. Al efecto, se reitera, no es técnicamente correcto realizar el graficado del polígono del Decreto, sobre la cartografía del INEGI y la imagen satelital WorldView-2 color natural, referenciadas actualmente con equipo moderno, ya que, en la fecha en que fue expedido el referido Decreto, no se contaba con el equipo técnico con el que se cuenta actualmente y, por lo tanto, al tratar de ubicar ambos polígonos, es lógico que existan diferencias.

PREGUNTAS ADICIONADAS POR LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

PREGUNTA	PERITO TULUM	PERITO EJECUTIVO FEDERAL	PERITO OFICIAL

1. Que el perito se ubique en el sitio e identifique los vértices del polígono contenido en el plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que obra en el expediente.	En la página seiscientos veintiocho del tomo I del expediente, se encuentra la copia certificada por la SEMARNAT del Plano denominado “Propuesta de Expropiación” con clave EX-02, elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Al respecto, debe señalarse que no pueden apreciarse clara e inequívocamente los datos del cuadro de construcción del plano referido, los cuales resultan necesarios para identificar y ubicar georreferenciadamente los vértices del polígono a que dicho plano se refiere. Por consiguiente, dicha ilegibilidad impide construir físicamente el mencionado polígono e, incluso, trazarlo gráficamente.	Con base en el Plano EX 02, elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como en el Plano de Carreteras de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Carta Topográfica TULUM con clave F16C88, del INEGI, se ubicó la Zona Arqueológica de Tulum, a fin de identificar los vértices del polígono contenido en el plano elaborado por la SAHOP y, partiendo del vértice 0, se procesaron los datos obtenidos en campo durante el levantamiento topográfico hasta el vértice 62 del polígono correspondiente a la superficie prevista en el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum (anexo ocho).	Se realizó una visita al sitio y se identificaron algunos vértices en el recorrido del polígono contenido en el plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.
2. Con base en su respuesta anterior, que realice el perito el levantamiento topográfico del polígono y determine la superficie del mismo.	Por las mismas razones señaladas en la respuesta anterior, es técnicamente imposible determinar la superficie respectiva.	Se reitera el contenido de la respuesta a la pregunta 1, con base en el cual se determina que la superficie del polígono construido es de 664-32-13 hectáreas.	Se realizó físicamente el levantamiento topográfico del polígono descrito en el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum (Anexo TOPO-05). **NOTA:** En el Anexo TOPO-05, se realiza un trazo topográfico del polígono en cuestión, obteniéndose una superficie de

			6,651,473.128 metros cuadrados.
3. Que el perito determine qué plano sirvió de base al Ejecutivo Federal para la emisión del Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declaró Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicadas en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno.	No existe certeza de cuál plano haya servido de base al Ejecutivo para emitir el referido Decreto.	El plano a escala 1:5000, con clave EX 02, de diez de abril de mil novecientos ochenta y uno, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), hoy Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que, aun cuando obra en autos en copia certificada por el Director de Registro Público y Catastro de la Propiedad Federal del Instituto de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Función Pública, se remite nuevamente en copia, como anexo 3 del presente dictamen.	El plano que sirvió de base al Ejecutivo Federal para la emisión del referido Decreto, es el denominado “Propuesta de Expropiación”, elaborado por la Dirección General de Organización y Obras de Parques Nacionales para la Recreación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con clave EX 02, a escala 1:5000, de diez de abril de mil novecientos ochenta y uno.
4. Que determine el perito, con base en el acervo documental existente en el expediente, si existe evidencia de la toma de posesión física y entrega de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del Decreto antes referido.	El perito señala que se encuentra profesionalmente incapacitado para pronunciarse respecto de la “evidencia de la toma de posesión física y entrega” de la superficie referida.	**SI** existe evidencia de la toma de posesión física y entrega de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del citado Decreto, como se acredita con el hecho de que tanto la Declaratoria de Parque Nacional, de mil novecientos ochenta y uno, como las actas de posesión y entrega física de los terrenos expropiados, fueron	**SI** existe evidencia de la toma de posesión física y entrega de la superficie referida.

		inscritas en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio de la Ciudad de Chetumal y en el Registro del Patrimonio Inmobiliario de la Federación (anexo doce).	
5. En caso de que la respuesta al punto anterior sea en sentido afirmativo, que determine el perito si la toma de posesión física y entrega de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declaró Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicadas en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno, concuerda con la del plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con base en el cual se emitió el referido Decreto.	Dado el sentido de la respuesta al punto anterior, el perito no está en aptitud de contestar esta pregunta.	La toma de posesión física y entrega de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declaró Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicadas en el municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno, **SI** concuerda con el plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con base en el cual se emitió el referido Decreto, toda vez que los datos topográficos consignados en ambos documentos son los mismos.	En el expediente obran tanto la Declaratoria de Parque Nacional, de mil novecientos ochenta y uno, como las actas de posesión y entrega física de los terrenos expropiados en una superficie de 664-32-13 hectáreas, que fueron inscritos en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio de la Ciudad de Chetumal, de los que se advierte que **SI** existe correspondencia con el plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con base en el cual se emitió el Decreto en cuestión.

6. Que determine el perito, con base en el acervo documental existente en el expediente, si existe evidencia de inscripción en la Dirección del Registro y Catastro de la Propiedad Federal, de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declaró Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicadas en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno.	El perito señala que se encuentra profesionalmente incapacitado para pronunciarse respecto de la "evidencia de inscripción en la Dirección del Registro y Catastro de la Propiedad Federal" de la superficie referida.	**SI** existe evidencia documental de la inscripción en la Dirección del Registro y Catastro de la Propiedad Federal, de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del referido Decreto.	En los documentos que obran en el expediente, consta la inscripción en la Dirección del Registro y Catastro de la Propiedad Federal, de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del Decreto, cuya descripción topográfico-analítica concuerda con la contenida en el plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con base en el cual se emitió el referido Decreto.

7. Que determine el perito en el plano, el polígono del Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declaró Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 hectáreas, ubicadas en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno.	Se da respuesta a esta pregunta, de conformidad con los planos remitidos como Anexos III y IV de este dictamen. **NOTA:** El Anexo III es el plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto, sobre cartografía del INEGI. El Anexo IV es el plano consistente en la sobreposición del polígono del Decreto, sobre fotografía satelital.	Se reitera el contenido de la respuesta a la pregunta 1 de este cuestionario.	En el Anexo TOPO-06, se grafica el polígono con superficie de 664-32-13 hectáreas, previsto en el Decreto en cuestión.
8. Que determine el perito si existe delimitación física de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del Decreto antes citado y, en caso afirmativo, las coordenadas de ubicación de las mojoneras.	**NO** existe delimitación física de la superficie referida. Al respecto, el perito manifiesta que, desde hace treinta y seis años ininterrumpidos, reside en el Estado de Quintana Roo, por lo que puede afirmar que no existe evidencia física de mojoneras o de cualquier tipo de elemento o señalización física que date de la época en que fue expedido el citado Decreto.	En el anexo ocho, se da respuesta a esta pregunta, en el sentido de que **SI** existe delimitación física de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del Decreto en cuestión.	Del levantamiento topográfico del polígono, se advierte que **SI** existe delimitación con postes de concreto y alambres de púas en algunos tramos, como se observa en el reporte fotográfico que se remite junto con el presente dictamen.

9. Que determine el perito si, de la delimitación física realizada a través del levantamiento topográfico, se observan mojoneras en la zona federal marítimo terrestre.	**NO** existen mojoneras en la zona federal marítimo terrestre de la superficie en estudio, que daten de la época en que fue expedido el Decreto.	De la delimitación física realizada al expedirse el Decreto, a la fecha de la visita a los terrenos del Parque Nacional Tulum, aún existen vestigios de mojoneras en la zona federal marítimo terrestre, en los vértices 11 y 14 del polígono topográfico respectivo, como se acredita, en forma objetiva, con las fotografías 21 y 27 del informe agregado como soporte técnico del presente dictamen.	Del levantamiento topográfico del polígono, se advierte que **SI** existen vestigios de mojoneras en la zona federal marítimo terrestre.
10. Que diga el perito si existen mojoneras físicas que marquen los límites del Parque Nacional Tulum.	**NO** existen mojoneras que marquen los límites del referido Parque Nacional, que daten de la época en que fue expedido el Decreto a que se ha hecho referencia y que concuerden con la descripción topográfico-analítica contenida en el considerando quinto del mismo.	Del reconocimiento físico de los terrenos, se observa que existen tramos alternados de un cerco perimetral de postes de concreto y seis hilos de alambre de púas, así como vestigios de postes tirados en el suelo, como se muestra en el informe fotográfico que se remite junto con el dictamen, con base en lo cual, se reitera, **SI** existe delimitación física de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del Decreto. Las coordenadas de su ubicación se precisan en el cuadro de construcción del polígono de conjunto,	Del levantamiento topográfico del polígono, se advierte que **SI** existen algunas mojoneras físicas, que indican los límites del Parque Nacional Tulum.

<table>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>representado, en forma gráfica, en el plano a escala 1:25000, obtenido como resultado del levantamiento topográfico realizado en los terrenos del Parque Nacional Tulum (anexo 8).</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>11. Que el perito describa topográficamente la ubicación de tales mojoneras, en Coordenadas UTM - Zona 16, Datum WGS 84.</td>
<td>Dada la forma como se ha dado respuesta a las preguntas anteriores, no es posible ubicar las mojoneras conforme a tales coordenadas.</td>
<td>Se reitera el contenido de la respuesta a las preguntas 8 y 10.</td>
<td>Del levantamiento topográfico del polígono, se ubican las siguientes mojoneras:

<table>
<tr><th>VÉRTICE</th><th>Y</th><th>X</th></tr>
<tr><td>14</td><td>2’232,067.344</td><td>453,737.498</td></tr>
<tr><td>15</td><td>2’234,100.784</td><td>453,052.104</td></tr>
<tr><td>16</td><td>2’235,323.939</td><td>454,262.416</td></tr>
<tr><td>17</td><td>2’235,583.591</td><td>454,591.592</td></tr>
<tr><td>21</td><td>2’236,010.747</td><td>454,957.489</td></tr>
<tr><td>23</td><td>2’236,231.073</td><td>455,222.020</td></tr>
</table>
</td>
</tr>
<tr>
<td>12. Que indique el perito si la ubicación física de las mojoneras es congruente con lo descrito en el plano denominado “Propuesta de Expropiación”, elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en mil</td>
<td>Dada la forma como se ha dado respuesta a las preguntas anteriores, no es posible determinar si la ubicación física de tales mojoneras es o no congruente con el referido plano.</td>
<td>La ubicación física de las mojoneras SI es congruente con lo descrito en el plano en cuestión</td>
<td>Del levantamiento topográfico del polígono, se advierte que la ubicación física de las mojoneras SI es congruente con lo descrito en dicho plano.</td>
</tr>
</table>

novecientos ochenta y uno.			
13. Que indique el perito si el polígono descrito en el plano denominado "Propuesta de Expropiación", elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, tiene congruencia con el polígono que describe la Zona de Monumentos Arqueológicos, en el sentido de que pretenda proteger dicha porción del terreno.	Dada la forma como se da respuesta a la pregunta 1 de este cuestionario, no es posible determinar si existe o no concordancia entre cualquier elemento y el plano denominado "Propuesta de Expropiación", con clave EX 02, elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.	**SI** existe congruencia, toda vez que, físicamente, los polígonos son colindantes, es decir, la Zona Arqueológica de Tulum colinda, por su lindero poniente, con parte del lindero oriente del Parque Nacional Tulum, como se acredita con el gráfico mostrado en el plano denominado "Propuesta de Expropiación", con clave EX 02, a escala 1:5000, elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como con el gráfico del plano topográfico de conjunto, a escala 1:25000, obtenido como resultado del levantamiento topográfico realizado en el sitio, que se remite como anexo 8 del presente dictamen.	El polígono descrito en el plano denominado "Propuesta de Expropiación", con clave EX 02, elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, es similar al descrito en el Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos, el área conocida como Tulum-Tancah, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el ocho de diciembre de mil novecientos noventa y tres, como se advierte del Anexo TOPO-07 de este dictamen, en el que se grafica dicho polígono, de acuerdo con los datos técnicos referidos en tal Decreto. Cabe mencionar que, al realizar el levantamiento topográfico, se encontraron mojoneras del Instituto Nacional de Antropología e Historia, como se observa en el reporte fotográfico que se anexa al presente dictamen.
14. Que diga el perito si el INEGI era responsable de proporcionar referencias oficiales de indicaciones geográficas en mil novecientos ochenta y uno.	**NO**, porque el INEGI fue creado el veinticinco de enero de mil novecientos ochenta y tres.	El INEGI **NO** era responsable de proporcionar referencias oficiales de ubicaciones geográficas en mil novecientos ochenta y uno, pero sí su antecesora, la Coordinación General de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (CGSNEGI), como se acredita	En mil novecientos ochenta y tres, la Dirección General de Geografía se transformó en el actual INEGI, por lo que este Instituto **NO** era responsable de proporcionar referencias oficiales en mil novecientos ochenta y uno.

		con la ficha de antecedentes históricos, obtenida de la página de Internet del referido instituto, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	
15. Que indique el perito cuál es la institución responsable de dar fe y definir los límites geográficos de las ANP's (Áreas Naturales Protegidas), con fundamento en la ley.	Dado que no se cuenta con los conocimientos legales suficientes, no es posible responder esta pregunta.	Con base en la experiencia adquirida en la materia, es el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, específicamente, por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con fundamento en los artículos 47, 47 bis y 50 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y 141, 142 y 143 del Reglamento Interior de la referida Secretaría.	La institución responsable de dar fe y definir los límites geográficos de las ANP's (Áreas Naturales Protegidas), con fundamento en la ley, es la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), encargada de la administración de estas áreas.
16. Que diga el perito el procedimiento utilizado para la elaboración de su dictamen.	Se da respuesta a esta pregunta en el apartado denominado "METODOLOGÍA" de este dictamen.	Se reitera el contenido de la respuesta a la pregunta 15 del cuestionario del Municipio de Tulum.	Se realizó físicamente el levantamiento topográfico con equipo GPS y, posteriormente, se graficó el polígono descrito en el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum. También se graficó el polígono descrito en el Decreto por el que se declaró Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah. Toda esta información se vació mediante

			software (Autocad y Civilcad). Al efecto, se elaboraron los planos remitidos como Anexos TOPO-05, TOPO-06 y TOPO-07.
17. Que el perito formule sus conclusiones.	Dada la ilegibilidad del plano denominado "Propuesta de Expropiación", con clave EX 02, elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que obra en el expediente, no es posible hacer un cotejo topográfico-analítico de los datos que en él se contienen con cualquier otro elemento. El o los planos mencionados en el considerando quinto y el artículo 2° del 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, no fue o fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación. No existe una clave que los identifique, ni el Decreto se refiere su fecha de elaboración; por lo tanto, no existe certeza de cuál	La descripción topográfico-analítica en que se fundamenta el Decreto, es correcta, de acuerdo con su ubicación geográfica, como se acredita con la representación gráfica de ésta en el plano elaborado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. En dicho plano, el polígono del Parque Nacional Tulum está referenciado a obras inamovibles, tales como la Carretera Federal Cancún-Chetumal, los caminos de acceso a la Zona Arqueológica de Tulum y la propia Zona Arqueológica, los cuales se muestran en la carta topográfica TULUM, con clave F16C88, elaborada por el INEGI y en el Atlas por entidad federativa, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. A través de ellos, es posible realizar en campo la	Del levantamiento topográfico de los polígonos descritos en el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum y en el Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, se observa que ambos corresponden al mismo inmueble. El plano que sirvió de base al polígono descrito en el Decreto de Creación del Parque Nacional se denomina "Propuesta de Expropiación", con clave EX 02, de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Dicho plano cuenta con todos los elementos técnicos necesarios para ubicar y graficar el Parque. No debe perderse de vista que el polígono descrito en el Decreto de Creación del Parque, se georreferenció con los equipos técnicos que existían al momento en que fue expedido. Existe igualmente como antecedente el plano expedido por la Dirección General

	plano sirviera de base al Ejecutivo Federal para emitir el citado Decreto.	localización e identificación de los vértices para la restitución del polígono de los terrenos correspondientes a dicho Parque.	de Catastro del Estado de Quintana Roo, denominado “Tulum, Fundo Legal, Expropiación Parque Nacional”, con clave 403-002, de veintisiete de agosto de mil novecientos ochenta y uno, elaborado por la Secretaría de la Reforma Agraria. Este plano cuenta también con todos los elementos técnicos necesarios para ubicar y graficar el Parque.

Ahora bien, el artículo 31 de la Ley Reglamentaria de la Materia[1] establece, en lo que interesa, que las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho, disponiendo, en lo general, los plazos para su promoción, pero sin señalar el valor que ellas pueden tener en la resolución del asunto de que se trate.

Sobre el particular, el Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, de conformidad con el artículo 1° de la citada Ley Reglamentaria, establece, de manera general, en su artículo 197[2], que el juzgador goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas, para determinar el valor de las mismas, unas frente a otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria y, de modo particular, en su artículo 211[3], que el valor de la prueba pericial quedará a la prudente apreciación del tribunal, esto es, constituye un elemento adicional con el que cuenta el juzgador para la mejor resolución de los conflictos que se sometan a su consideración.

Lo anterior ha sido reconocido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se desprende del criterio cuyos datos de identificación, rubro y texto son del tenor literal siguiente:

Séptima Época
Instancia: Primera Sala

---

[1] **ARTICULO 31.** Las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y aquellas que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponderá al ministro instructor desechar de plano aquellas pruebas que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.
[2] **ARTICULO 197.** El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo.
[3] **ARTICULO 211.** El valor de la prueba pericial quedará a la prudente apreciación del tribunal.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación
Volumen: 42, Segunda Parte
Página: 53

PERITOS, NATURALEZA DE LOS DICTÁMENES DE. Los jueces disfrutan de la más amplia facultad para valorar los dictámenes periciales, ya que la opinión técnica de los peritos está encaminada a ilustrar el criterio del juzgador sobre algún punto que requiera conocimientos especiales, pero ello no significa que aquel pierda su libertad para valorar tales dictámenes, con vista de las demás constancias procesales, asignándoles el valor probatorio que merezcan, ya que el titular del órgano jurisdiccional es el más alto de los sujetos procesales y siendo, como es, perito en derecho, está en aptitud de valorar todas y cada una de las pruebas que obran en autos.

Luego, este Tribunal Pleno, al carecer de los conocimientos técnicos necesarios en materia de topografía analítica, se apoya en los dictámenes de los peritos designados por las partes y por esta Suprema Corte[4], a efecto de valorar racionalmente los hechos objeto de prueba y, entonces, determinar si los polígonos del Parque Nacional y la Zona de Monumentos Arqueológicos, referidos en los Decretos respectivos, corresponden o no a la superficie y ubicación que en ellos se describe.

[4] Ingeniero Gil Antúnez Sales, perito designado por el Poder Ejecutivo Federal (fojas dos mil cuarenta y ocho a dos mil setenta del Tomo III y cuaderno de pruebas respectivo).
Ingeniero Javier Flores Flores, perito designado por el Municipio de Tulum (fojas dos mil diez a dos mil treinta del Tomo III y cuaderno de pruebas respectivo).
Ingeniero Héctor Álvarez Salas, perito designado por este Alto Tribunal (fojas dos mil setenta y uno a dos mil noventa y siete del Tomo III y cuaderno de pruebas respectivo).

Así pues, **de la lectura y análisis comparativo de los dictámenes periciales en cuestión, así como de las constancias que obran en autos[5],** se desprende lo siguiente:

1. Las partes **reconocen** la existencia del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, publicado en el Diario Oficial de la Federación, los días veintitrés y treinta de abril de mil novecientos ochenta y uno[6].

2. Las partes **coinciden** en las características topográficas contenidas en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum[7].

3. Las partes **coinciden** al afirmar que el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum contiene información suficiente para ubicar y graficar con precisión, mediante un sistema de coordenadas georreferenciadas, el polígono que pretende delimitar su considerando quinto[8].

4. Las partes **no coinciden** en la construcción del polígono descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del

---

[5] La metodología utilizada en el proyecto para valorar el material probatorio que obra en el expediente, es el análisis comparativo de los puntos importantes de los dictámenes periciales que resultan necesarios para responder a la interrogante planteada (área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah), encontrando coincidencias y divergencias entre las respuestas de los peritos a estos puntos y estableciendo conclusiones coherentes que se ajustan a las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia.

[6] Pregunta 1 del cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.

[7] Pregunta 3 del cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.

[8] Pregunta 5 del cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.

Parque Nacional Tulum, sobre cartografía actual del Instituto Nacional de Estadística y Geografía y una fotografía satelital de Google Earth[9].

De la construcción realizada por el perito designado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo[10], se observa un desplazamiento del polígono hacia el Mar Caribe, mientras que, de la construcción realizada por el perito designado por el Ejecutivo Federal[11], se advierte que el polígono verificado es muy similar al descrito en el Decreto.

Asimismo, de la construcción realizada por el perito oficial[12], se observa, al igual que en la del perito designado por el Municipio de Tulum, que el polígono descrito en el Decreto de Creación del Parque se desplaza hacia el Mar Caribe.

Al respecto, **del cotejo y análisis de los planos topográficos presentados por ambas partes, este Tribunal Pleno advierte, en efecto, un desplazamiento del polígono descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum hacia el Mar Caribe.**

5. Las partes **no coinciden** al determinar si existe delimitación física de la superficie de 664-32-13 hectáreas, materia del

---

[9] Pregunta 7 del cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.

[10] Anexo III (plano topográfico sobre las cartas geográficas F16-C78 y F16-C88 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía) y Anexo IV (plano topográfico sobre imagen satelital de Google Earth), consultables a fojas treinta a treinta y tres del cuaderno de pruebas respectivo.

[11] Anexo Cuatro (plano topográfico sobre las cartas geográficas F16-C78 y F16-C88 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía) y Anexo Cinco (plano topográfico sobre imagen satelital de Google Earth), consultables a fojas cuarenta y uno a cuarenta y cuatro del cuaderno de pruebas respectivo.

[12] Anexos TOPO-01 (plano topográfico sobre las cartas geográficas F16-C78 y F16-C88 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía) y TOPO-02 (plano topográfico sobre imagen satelital de Google Earth), en los que se construye el polígono descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, consultables a fojas veintinueve a treinta y dos del cuaderno de pruebas respectivo.

Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum y, en este sentido, si existen mojoneras físicas que marquen los límites del referido Parque[13].

El perito designado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, afirma que no puede delimitarse físicamente la superficie antes referida, ya que no existen mojoneras que marquen los límites del Parque Nacional Tulum[14], en tanto que el perito designado por el Ejecutivo Federal manifiesta que, como resultado del reconocimiento físico efectuado en el sitio de los terrenos controvertidos, se observa que, en ellos, existen vestigios de mojoneras, con base en los cuales se está en aptitud de delimitar físicamente la superficie materia del Decreto en cuestión[15].

Por su parte, el perito oficial, coincidentemente con el perito designado por el Ejecutivo Federal, señala que existen vestigios de mojoneras, postes de concreto y alambres de púas, que delimitan físicamente el Parque[16].

Al respecto, **de los levantamientos topográficos realizados físicamente del polígono y de los reportes fotográficos que constan en autos, este Tribunal Pleno advierte que, efectivamente, se observa que existen vestigios de mojoneras físicas que marcan los límites del Parque Nacional.**

---

[13] Preguntas 8 a 12 de las adicionadas por el Poder Ejecutivo Federal al cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.
[14] Dado el sentido de la respuesta del perito a tales preguntas, no se adjunta documento alguno.
[15] Para demostrar la existencia de mojoneras físicas que delimitan el Parque, el perito adjunta un informe fotográfico (Anexo Dieciséis), consultable a fojas ochenta y siete a ciento cuarenta y uno del cuaderno de pruebas respectivo. Asimismo, ubica topográficamente tales mojoneras, en el plano que adjunta como Anexo Ocho, consultable a fojas cincuenta y tres a cincuenta y cuatro del cuaderno de pruebas respectivo.
[16] Para demostrar la existencia de mojoneras físicas que delimitan el Parque, el perito adjunta un reporte fotográfico, consultable a fojas setenta a ochenta y cuatro del cuaderno de pruebas respectivo.

6. Las partes **no coinciden** al determinar si la construcción del polígono descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, corresponde al señalado para ubicar y delimitar la misma área en el plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.[17]

El perito designado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, afirma que los puntos que sirven de vértices al polígono descrito en el plano PN 064, están analítica y gráficamente desfasados de la descripción topográfico-analítica contenida en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum[18], mientras que el perito designado por el Ejecutivo Federal señala que, de la sobreposición del polígono descrito en el Decreto y el del plano con clave PN 064, representados gráficamente sobre cartografía del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se observa que ambos polígonos son coincidentes[19].

El perito oficial manifiesta, en concordancia con lo señalado por el perito designado por el Municipio de Tulum, que existe un desplazamiento del polígono descrito en el Decreto de Creación del Parque, con respecto al del plano con clave PN 064[20].

---

[17] Pregunta 8 del cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.
[18] La respuesta del perito a esta pregunta se sustenta en los planos que se anexan como soporte documental de la respuesta a la siguiente pregunta (diferencias específicas).
[19] Anexo Cuatro (plano consistente en la sobreposición del polígono del plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, con el descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, sobre las cartas geográficas F16-C78 y F16-C88, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía); y Anexo Cinco (plano consistente en la sobreposición del polígono del plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, con el descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, sobre imagen satelital de Google Earth), consultables a fojas cuarenta y uno a cuarenta y cuatro del cuaderno de pruebas respectivo.
[20] Anexos TOPO-01 (plano topográfico sobre las cartas geográficas F16-C78 y F16-C88 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía) y TOPO-02 (plano topográfico sobre

Al respecto, **del cotejo y análisis de los planos en los que se trazaron los referidos polígonos, este Tribunal Pleno observa que, en efecto, existe un desplazamiento del descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, respecto del contenido en el plano con clave PN 064.**

7. Las partes **no coinciden** al explicar las diferencias específicas que existen respecto de la construcción y ubicación georreferenciada del polígono descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum y el contenido en el plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas[21].

El perito designado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, señala una serie de inconsistencias topográficas entre ambos polígonos, relacionadas con coordenadas, puntos de partida, rumbos y distancias, superficies, ubicaciones y envolventes, concluyendo que, entre los mismos, existe un desfase o desplazamiento, al ubicar el polígono del plano con clave PN 064 dentro de la parte continental del litoral quintanarroense, mientras que el del Decreto, aproximadamente, en un cuarenta por ciento sobre la parte continental y, en un sesenta, sobre el Mar Caribe[22]; en tanto que

---

imagen satelital de Google Earth), en los que se sobrepone el polígono del plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, con el descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum,consultables a fojas veintinueve a treinta y dos del cuaderno de pruebas respectivo.

[21] Pregunta 9 del cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.

[22] Anexo V (plano consistente en la sobreposición del polígono del plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, con el descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum, sobre las cartas geográficas F16-C78 y F16-C88, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía); Anexo VI (plano consistente en la sobreposición del polígono del plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, con el descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum,

el perito designado por el Ejecutivo Federal afirma que no existen diferencias específicas entre ambos polígonos[23].

Por su parte, el perito oficial reitera la respuesta a la pregunta anterior, en la misma línea apuntada por el perito designado por el Municipio de Tulum, en el sentido de que existe un desplazamiento entre los polígonos, aclarando, sin embargo, en este punto, que ambos corresponden a la misma figura geométrica[24].

Al respecto, **del cotejo y análisis de los planos en los que se construye y ubica georreferenciadamente el polígono descrito en el Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum y el del plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis, de la Dirección General de Manejo para la Conservación de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, este Tribunal Pleno concluye lógicamente que existen diferencias entre ambos polígonos, derivadas del desplazamiento antes apuntado, desprendiéndose, sin embargo, de los referidos planos -tal como apunta el perito oficial- que éstos corresponden a la misma figura geométrica.**

8. Las partes **no coinciden** al señalar si el polígono del plano denominado “Propuesta de Expropiación”, con clave EX 02, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, es congruente con el del Decreto por el que se declara Zona

---

sobre imagen satelital de Google Earth); y Anexo VII (sobreposición del vértice cero de los polígonos del plano con clave PN 064, de mayo de dos mil seis y del Considerando Quinto del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum); consultables a fojas treinta y cuatro a treinta y nueve del cuaderno de pruebas respectivo.

[23] Véase nota 19 supra.

[24] Véase nota 20 supra.

de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, de ocho de diciembre de mil novecientos noventa y tres[25].

El perito designado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, manifiesta que, ante la ilegibilidad de los datos del cuadro de construcción del plano con clave EX 02, necesarios para identificar y ubicar georreferenciadamente los vértices del polígono a que dicho plano se refiere, no puede determinarse si existe o no concordancia entre los polígonos[26], mientras que el perito designado por el Ejecutivo Federal afirma que sí existe congruencia entre los mismos, en virtud de que físicamente son colindantes[27].

El perito oficial, por su parte, señala que el polígono descrito en el plano con clave EX 02 es semejante al referido en el Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah[28].

Al respecto, **de la revisión del polígono del plano denominado "Propuesta de Expropiación", con clave EX 02, elaborado por la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a que se refiere el Decreto de Creación del Parque Nacional, así como del polígono descrito en el Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah, este Tribunal Pleno advierte que**

---

[25] Pregunta 13 de las adicionadas por el Poder Ejecutivo Federal al cuestionario elaborado por el Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo.
[26] Dado el sentido de la respuesta del perito a tal pregunta, no se adjunta documento alguno.
[27] El perito pretende sustentar su afirmación en el plano que adjunta como Anexo Ocho, consultable a fojas cincuenta y tres a cincuenta y cuatro del cuaderno de pruebas respectivo; sin embargo, de dicho plano, se advierte que confunde el área declarada como Zona de Monumentos Arqueológicos con el sitio donde se ubican las Ruinas de Tulum, lo que hace que su conclusión sea errónea.
[28] Anexo TOPO-07 (plano consistente en el levantamiento topográfico del polígono descrito en el Decreto por el que se declara Zona de Monumentos Arqueológicos el área conocida como Tulum-Tancah), consultable a fojas cuarenta y tres a cuarenta y cuatro del cuaderno de pruebas respectivo.

éste comprende una superficie superior en treinta hectáreas a la de aquél, lo que obedece, entre otras cuestiones, a la exclusión de las ruinas arqueológicas de Tulum y de Tancah en el trazo del polígono del Parque. Esto permite concluir que la superficie de la Zona comprende la del Parque.

Como se observa, las conclusiones a las que ha arribado este Tribunal Pleno, derivadas de la adminiculación de las constancias que obran en autos, consistentes, fundamentalmente, en los mapas y planos presentados, en su momento, por las partes, así como los planos y fotografías adjuntados por los peritos a sus dictámenes, coinciden, en lo esencial, con lo señalado por el perito designado por esta Suprema Corte, razón por la cual debe asignarse pleno valor probatorio a este peritaje, por ser el que causa mayor convicción derivado de la imparcialidad con que se conduce el perito, el cual, como se advierte, no pretende favorecer los intereses de alguna de las partes en conflicto, sino únicamente resolver, de manera objetiva, a través de la metodología, conocimientos y experiencia técnica en la materia, los cuestionamientos que se le plantean, coincidiendo, en ciertos casos, con el perito designado por la parte actora y, en otros, con el de la parte demandada y aportando, en este sentido, una respuesta coherente a la problemática de delimitación del polígono en cuestión.

De este modo, aun cuando se advierte un desplazamiento de los polígonos hacia el Mar Caribe, **la superficie y ubicación física de los mismos es la referida en los Decretos publicados en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos noventa y tres, respectivamente,** pues, del contenido de estos Decretos, se desprende que fue intención del Ejecutivo Federal crear un Parque

Nacional y declarar una Zona de Monumentos Arqueológicos dentro de la parte continental y no en el litoral quintanarroense.

b) Régimen jurídico aplicable al área

Los preceptos de la Constitución Federal, relacionados con la cuestión de que se trata, son los siguientes:

ARTÍCULO 4°. (…)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

(…)

ARTÍCULO 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

(…)

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en

beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

(…)

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.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

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

(…)

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(…)

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y

los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

(…)

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

(…)

ARTÍCULO 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(…)

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

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

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

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

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

(…)

ARTÍCULO 132. Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; mas para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.

De los preceptos constitucionales antes citados, destacan los siguientes puntos:

1. Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, siendo obligación del Estado garantizar un desarrollo nacional integral y sustentable que sujete la

actividad económica a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

2. La propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio, corresponde a la Nación, la cual puede transmitir el dominio de éstas a los particulares, constituyendo así la propiedad privada.

No obstante, la Nación puede recuperar, en todo tiempo, la propiedad sobre dichas tierras y aguas, mediante mecanismos como la expropiación, que suponen la existencia de una causa de utilidad pública que justifica la reivindicación de la propiedad y el pago de una indemnización, por el perjuicio causado al particular a quien, en su momento, se transfirió dicha propiedad.

Asimismo, la Nación puede, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para lo cual dispondrá las medidas necesarias que, entre otras cuestiones, (i) ordenen los asentamientos humanos y establezcan adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de realizar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; (ii) preserven y restauren el equilibrio ecológico; y (iii) eviten la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

3. Se faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación

sea de interés nacional, así como para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

4. Se confieren facultades a los Municipios para que, en términos de las leyes federales y estatales relativas, (i) formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; (ii) participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; (iii) participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán ser acordes con los planes generales de la materia; (iv) autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial; (v) intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra; (vi) otorguen licencias y permisos para construcciones; (vii) participen en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; (viii) celebren convenios para la administración y custodia de las zonas federales; (ix) expidan, en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

5. Los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y demás inmuebles destinados por la Federación al servicio público o al uso común, están sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales, en los términos que establezca la ley que expida el Congreso de la Unión.

Ahora bien, como parte de este marco de referencia normativo, en relación con el artículo 73, fracciones XXV y XXIX-G, de la Constitución Federal, debe señalarse lo siguiente:

- Por un lado, la fracción XXV del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional.

Como se advierte, respecto de esta materia, la Constitución sólo confiere atribuciones a la Federación, por conducto de su órgano legislativo, el cual, en todo caso, en la ley que al efecto expida, establecerá o no la posibilidad de que los Estados y los Municipios, en cuyo territorio se encuentren dichos bienes, intervengan, disponiendo la forma en que deberán hacerlo.

- Por otro lado, la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Como se observa, respecto de esta materia, la Constitución establece, a nivel macro, un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que, entre otros, habrán de distribuirse las competencias que a cada uno correspondan.

De lo anterior, se desprende que la Federación tiene un poder de dirección en esta materia, que se manifiesta, de forma primaria, en la capacidad de expedir leyes que (i) distribuyan competencias entre los tres niveles de gobierno y (ii) definan, en todo caso, el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablar los mismos.

De este modo, la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional establece un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección que le habilita para definir e imponer a las entidades federativas y Municipios un marco normativo obligatorio dentro del cual participar en la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

En este sentido, si bien es cierto, existe un régimen de concurrencia entre los distintos niveles de gobierno (Federación, Estados y Municipios) en la materia, también lo es que la adición de la fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Federal, en mil novecientos ochenta y siete, reafirmó la centralización de nuestro sistema federal.

Ahora bien, a efecto de determinar el régimen jurídico aplicable tanto al Parque Nacional Tulum como a la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, resulta conveniente definir previamente la naturaleza jurídica de tales bienes, la cual no se prevé en la Constitución Federal, sino en leyes ordinarias.

En este sentido, debe acudirse, en primer lugar, a la Ley General de Bienes Nacionales, de cuyo contenido destacan las siguientes disposiciones:

> ***ARTÍCULO 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto establecer:***
>
> ***I. Los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación;***

II. El régimen de dominio público de los bienes de la Federación y de los inmuebles de los organismos descentralizados de carácter federal;

III. La distribución de competencias entre las dependencias administradoras de inmuebles;

IV. Las bases para la integración y operación del Sistema de Administración Inmobiliaria Federal y Paraestatal y del Sistema de Información Inmobiliaria Federal y Paraestatal, incluyendo la operación del Registro Público de la Propiedad Federal;

V. Las normas para la adquisición, titulación, administración, control, vigilancia y enajenación de los inmuebles federales y los de propiedad de las entidades, con excepción de aquéllos regulados por leyes especiales;

VI. Las bases para la regulación de los bienes muebles propiedad de las entidades, y

VII. La normatividad para regular la realización de avalúos sobre bienes nacionales.

ARTÍCULO 3. Son bienes nacionales:

I. Los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto y octavo; 42, fracción IV, y 132 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

III. Los bienes muebles e inmuebles de la Federación;

IV. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las entidades;

V. Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, y

VI. Los demás bienes considerados por otras leyes como nacionales.

ARTÍCULO 4. Los bienes nacionales estarán sujetos al régimen de dominio público o a la regulación específica que señalen las leyes respectivas.

Esta Ley se aplicará a todos los bienes nacionales, excepto a los bienes regulados por leyes específicas. Respecto a estos últimos, se aplicará la presente Ley en lo no previsto por dichos ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.

Se consideran bienes regulados por leyes específicas, entre otros, los que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes de

conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público. Para los efectos del penúltimo párrafo del artículo 1 de la citada Ley, se entenderá que los bienes sujetos al régimen de dominio público que establece este ordenamiento y que sean transferidos al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, continuarán en el referido régimen hasta que los mismos sean desincorporados en términos de esta Ley.

Los bienes muebles e inmuebles propiedad de las instituciones de carácter federal con personalidad jurídica y patrimonio propios a las que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga autonomía, son inembargables e imprescriptibles. Estas instituciones establecerán, de conformidad con sus leyes específicas, las disposiciones que regularán los actos de adquisición, administración, control y enajenación de los bienes mencionados. En todo caso, dichas instituciones deberán tramitar la inscripción de los títulos a que se refiere la fracción I del artículo 42 de esta Ley, en el Registro Público de la Propiedad Federal.

Los monumentos arqueológicos y los monumentos históricos y artísticos propiedad de la Federación, se regularán por esta Ley y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos.

ARTÍCULO 6. Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación:

(…)

II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta Ley;

(…)

ARTÍCULO 7. Son bienes de uso común:

(…)

XII. Los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia;

(…)

Como se advierte, la Ley General de Bienes Nacionales establece, entre otras cuestiones, los bienes que constituyen el patrimonio de la Nación, así como el régimen de dominio público de los bienes de la Federación.

Conforme a esta ley, son bienes nacionales, entre otros, los bienes de uso común, dentro de los que se encuentran los inmuebles considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos) y los demás bienes considerados como nacionales por otras leyes.

Los bienes de uso común están sujetos al régimen de dominio público de la Federación.

Los monumentos arqueológicos (muebles e inmuebles), en tanto bienes de uso común, se regirán por lo dispuesto tanto en la Ley General de Bienes Nacionales como en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos; mientras que los demás bienes considerados como nacionales por otras leyes, se regirán conforme a la regulación específica que señalen las leyes respectivas y, supletoriamente, por la Ley General de Bienes Nacionales, en lo no previsto por tales ordenamientos y sólo en aquello que no se oponga a éstos.

Lo anterior permite concluir que:

- La Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah es un bien nacional, por tratarse de un bien de uso común previsto en el artículo 7 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Al respecto, no es óbice que tanto la fracción XII del citado artículo 7, como el resto del ordenamiento, en lo conducente, se refieran a “monumentos arqueológicos” (muebles e inmuebles) y no a “zonas de monumentos arqueológicos”, puesto que, conforme al artículo 39 de la ley de la materia (Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos), que rige igualmente respecto de estos bienes, la “zona de monumentos arqueológicos” es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles o en que se presuma su existencia, por lo que resulta lógico considerar que la “zona de monumentos arqueológicos”, al igual que los “inmuebles considerados como monumentos arqueológicos”, sea

un bien de uso común y, por tanto, un bien nacional sujeto al régimen de dominio público de la Federación.

- El Parque Nacional Tulum es un bien nacional, por tratarse de un bien considerado como tal por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En efecto, conforme a la fracción III del artículo 46 de la citada ley, los "parques nacionales" se consideran "áreas naturales protegidas", las cuales se definen, en términos de los artículos 3, fracción II y 44, primer párrafo, del mismo ordenamiento, como "las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente ley".

Asimismo, de conformidad con el artículo 50, primer párrafo, de dicha ley, los "parques nacionales" se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien, por otras razones análogas de interés general".

En este sentido, es dable afirmar que se trata de bienes nacionales sujetos a la regulación específica que se establece en la ley referida, de cuyo artículo 46, segundo párrafo, se desprende que los parques nacionales son de competencia de la Federación.

Con base en lo anterior, debe ahora determinarse el régimen jurídico aplicable a dichos bienes nacionales:

- Respecto de la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, debe atenderse a lo dispuesto tanto en la Ley General de Bienes Nacionales como en la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, que, en lo que al caso interesa, establecen:

LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES

ARTÍCULO 8. Todos los habitantes de la República pueden usar los bienes de uso común, sin más restricciones que las establecidas por las leyes y reglamentos administrativos.

Para aprovechamientos especiales sobre los bienes de uso común, se requiere concesión, autorización o permiso otorgados con las condiciones y requisitos que establezcan las leyes.

ARTÍCULO 9. Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales, en los términos prescritos por esta Ley, excepto aquellos inmuebles que la Federación haya adquirido con posterioridad al 1o. de mayo de 1917 y que se ubiquen en el territorio de algún Estado, en cuyo caso se requerirá el consentimiento de la legislatura local respectiva.

El decreto o acuerdo mediante el cual la Federación adquiera, afecte o destine un inmueble para un servicio público o para el uso común, deberá comunicarse a la legislatura local correspondiente. Surtirá efectos de notificación a la propia legislatura del Estado, la publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto o acuerdo correspondiente, a partir de la fecha de la misma publicación.

Se presumirá que la legislatura local de que se trate ha dado su consentimiento, cuando no dicte resolución alguna dentro de los cuarenta y cinco días naturales posteriores al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, excepto cuando esté en receso, caso en el cual el término se computará a partir del día en que inaugure su periodo inmediato de sesiones. La negativa expresa de la legislatura correspondiente, dejará al inmueble sujeto a la jurisdicción local.

Una vez obtenido el consentimiento, en cualquiera de los supuestos señalados en los párrafos primero y tercero de este artículo, será irrevocable.

ARTÍCULO 13. Los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, o alguna otra por parte de terceros.

ARTÍCULO 14. Las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al

régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

ARTÍCULO 15. Los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación, los derechos regulados en esta Ley y en las demás que dicte el Congreso de la Unión.

Se regirán, sin embargo, por el Código Civil Federal, los aprovechamientos accidentales o accesorios compatibles o complementarios con la naturaleza de estos bienes, como la venta de frutos, materiales o desperdicios.

Los derechos de tránsito, de vista, de luz, de derrames y otros semejantes sobre dichos bienes, se rigen exclusivamente por las leyes, reglamentos y demás disposiciones administrativas de carácter federal.

ARTÍCULO 16. Las concesiones, permisos y autorizaciones sobre bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación no crean derechos reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes

y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

ARTÍCULO 30. La Secretaría de Educación Pública será competente para poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, así como las zonas de monumentos arqueológicos.

Los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos conforme a la ley de la materia, no podrán ser objeto de concesión, permiso o autorización.

En las zonas de monumentos arqueológicos, la Secretaría de Educación Pública, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia, podrá otorgar permisos o autorizaciones únicamente para la realización de actividades cívicas y culturales, conforme a lo que disponga el reglamento que para tal efecto se expida, siempre y cuando no se afecte la integridad, estructura y dignidad cultural de dichas zonas y monumentos, ni se contravenga su uso común.

Cuando los inmuebles federales considerados como monumentos arqueológicos, históricos o artísticos conforme a la ley de la materia o la declaratoria correspondiente, se encuentren dentro de la zona federal marítimo terrestre, de los terrenos ganados al

mar, de las áreas naturales protegidas o de cualquiera otra sobre la cual, conforme a las disposiciones legales aplicables, corresponda a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales ejercer sus atribuciones, ambas dependencias deberán establecer conjuntamente los mecanismos de coordinación que correspondan.

LEY FEDERAL SOBRE MONUMENTOS Y ZONAS ARQUEOLÓGICOS, ARTÍSTICOS E HISTÓRICOS

ARTÍCULO 1. El objeto de esta ley es de interés social y nacional y sus disposiciones de orden público.

ARTÍCULO 3. La aplicación de esta Ley corresponde a:

I. El Presidente de la República;

II. El Secretario de Educación Pública;

III. El Secretario del Patrimonio Nacional;

IV. El Instituto Nacional de Antropología e Historia;

V. El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura y

VI. Las demás autoridades y dependencias federales, en los casos de su competencia.

ARTÍCULO 4. Las autoridades de los estados y municipios tendrán, en la aplicación de esta ley, la intervención que la misma y su reglamento señalen.

ARTÍCULO 5. Son monumentos arqueológicos, artísticos, históricos y zonas de monumentos los determinados expresamente en esta Ley y los que sean declarados como tales, de oficio o a petición de parte.

El Presidente de la República o, en su caso, el Secretario de Educación Pública, expedirá o revocará la declaratoria correspondiente, que será publicada en el "Diario Oficial" de la Federación.

ARTÍCULO 7. Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios cuando decidan restaurar y conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Asimismo, dichas autoridades cuando resuelvan construir o acondicionar edificios para que el Instituto Nacional de Antropología e Historia exhiba los monumentos arqueológicos e históricos de esa región, podrán solicitarle el permiso correspondiente, siendo requisito el que estas construcciones tengan las seguridades y los dispositivos de control que fija el Reglamento.

El Instituto Nacional de Antropología e Historia podrá recibir aportaciones de las autoridades mencionadas, así como de particulares para los fines que señala este artículo.

ARTÍCULO 9. El Instituto competente proporcionará asesoría profesional en la conservación y restauración de los bienes inmuebles declarados monumentos.

ARTÍCULO 12. Las obras de restauración y conservación en bienes inmuebles declarados monumentos, que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente, o que violen los otorgados, serán suspendidas por disposición del Instituto competente y, en su caso, se procederá a su demolición por el interesado o por el Instituto, así como a su restauración o reconstrucción.

La autoridad municipal respectiva podrá actuar en casos urgentes en auxilio del Instituto correspondiente, para ordenar la suspensión provisional de las obras.

Lo anterior será aplicable a las obras a que se refiere el párrafo segundo del artículo 6o.

Las obras de demolición, restauración o reconstrucción del bien, serán por cuenta del interesado. En su caso se procederá en los términos del artículo 10.

ARTÍCULO 14. El destino o cambio de destino de inmuebles de propiedad federal declarados monumentos arqueológicos, históricos o artísticos, deberá hacerse por decreto que expedirá el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que atenderá el dictamen de la Secretaría de Educación Pública.

ARTÍCULO 21. Se crea el Registro Público de Monumentos y Zonas Arqueológicos e Históricos, dependientes del Instituto Nacional de Antropología e Historia y el Registro Público de Monumentos y Zonas Artísticos, dependientes del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, para la inscripción de monumentos arqueológicos, históricos o artísticos y las declaratorias de zonas respectivas.

ARTÍCULO 22. Los Institutos respectivos harán el registro de los monumentos pertenecientes a la Federación, Estados y Municipios y los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y las personas físicas o morales privadas, deberán inscribir ante el Registro que corresponda, los monumentos de su propiedad.

La declaratoria de que un bien inmueble es monumento, deberá inscribirse, además, en el Registro Público de la Propiedad de su jurisdicción.

ARTÍCULO 27. Son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles, los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles.

ARTÍCULO 28. Son monumentos arqueológicos los bienes muebles e inmuebles, producto de culturas anteriores al establecimiento de la hispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, de la flora y de la fauna, relacionados con esas culturas.

ARTÍCULO 30. Toda clase de trabajos materiales para descubrir o explorar monumentos arqueológicos, únicamente serán realizados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia o por instituciones científicas o de reconocida solvencia moral, previa autorización.

ARTÍCULO 31. En las autorizaciones a que se refiere el artículo anterior, el Instituto Nacional de Antropología e Historia señalará los términos y condiciones a que deban sujetarse los trabajos, así como las obligaciones de quienes los realicen.

ARTÍCULO 32. El Instituto Nacional de Antropología e Historia suspenderá los trabajos que se ejecuten en monumentos arqueológicos sin autorización, que violen la concedida o en los que haya substracción de materiales arqueológicos. En su caso, procederá a la ocupación del lugar, a la revocación de la autorización y a la aplicación de las sanciones correspondientes.

ARTÍCULO 37. El Presidente de la República, mediante Decreto, hará la declaratoria de zona de monumentos arqueológicos, artísticos o históricos, en los términos de esta Ley y su Reglamento.

Las declaratorias deberán inscribirse en el registro correspondiente, a que se refiere el artículo 21 y publicarse en el "Diario Oficial" de la Federación.

ARTÍCULO 38. Las zonas de monumentos estarán sujetas a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos prescritos por esta Ley y su Reglamento.

ARTÍCULO 39. Zona de monumentos arqueológicos es el área que comprende varios monumentos arqueológicos inmuebles, o en que se presuma su existencia.

ARTÍCULO 43. En las zonas de monumentos, los Institutos competentes autorizarán previamente la realización de obras, aplicando en lo conducente las disposiciones del Capítulo I.

ARTÍCULO 44. El Instituto Nacional de Antropología e Historia es competente en materia de monumentos y zonas de monumentos arqueológicos e históricos.

De las disposiciones antes citadas, destaca que:

1. Las zonas de monumentos arqueológicos están sujetas a la jurisdicción de los poderes federales.

2. La Secretaría de Educación Pública es competente para poseer, vigilar, conservar, administrar y controlar las zonas de monumentos arqueológicos.

3. En las zonas de monumentos arqueológicos, la Secretaría de Educación Pública, a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia, puede otorgar permisos o autorizaciones únicamente para la realización de actividades cívicas y culturales, siempre y cuando no se afecte la integridad, estructura y dignidad cultural de dichas zonas y monumentos, ni se contravenga su uso común.

Tales permisos o autorizaciones no crean, desde luego, derechos reales, sino simplemente otorgan frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos y aprovechamientos de que se trata, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el permiso o autorización correspondiente.

4. La participación de las autoridades de los Estados y los Municipios se reduce a labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos existentes en la zona, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia; de construcción y acondicionamiento de edificios, para que el referido Instituto exhiba los monumentos arqueológicos de la región, previo permiso y cumplimiento de las medidas de seguridad y de control correspondientes; donación de aportaciones para tales fines; y actuación en auxilio del Instituto, en casos urgentes en los que deba ordenarse la suspensión provisional de obras de restauración y conservación que se ejecuten sin la autorización o permiso correspondiente o que violen los otorgados.

- Respecto del Parque Nacional Tulum, debe atenderse a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que, en lo que al caso interesa, establece:

> ***ARTÍCULO 1. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:***
>
> ***I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;***
>
> ***II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;***
>
> ***III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;***
>
> ***IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;***
>
> ***V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los***

***demás recursos naturales*, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;**

VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

VIII. El ejercicio de las atribuciones que, en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución;

IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entiende por:

(…)

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

III. Aprovechamiento sustentable: La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos;

(…)

X. Criterios ecológicos: Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección

al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental;

XI. Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras;

(…)

XIV. Equilibrio ecológico: La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos;

(…)

XXIV. Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos;

XXV. Preservación: El conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales;

XXVI. Prevención: El conjunto de disposiciones y medidas anticipadas para evitar el deterioro del ambiente;

XXVII. Protección: El conjunto de políticas y medidas para mejorar el ambiente y controlar su deterioro;

(…)

XXXIV. Restauración: Conjunto de actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales;

XXXV. <u>Secretaría: La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales</u> y Pesca;

(…)

XXXVIII. <u>Zonificación: El instrumento técnico de planeación que puede ser utilizado en el establecimiento de las áreas naturales protegidas, que permite ordenar su territorio en función del grado de</u>

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

ARTÍCULO 4. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

ARTÍCULO 5. Son facultades de la Federación:

I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;

II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los

recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley;

X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

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

XII. La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes

emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

XIII. El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;

XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;

XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;

XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;

XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

XXII. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.

ARTÍCULO 6. <u>Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría</u> y, en su caso, podrán colaborar con ésta las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina cuando por la naturaleza y gravedad del problema así lo determine, salvo las que directamente corresponden al Presidente de la República por disposición expresa de la Ley.

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que ejerzan atribuciones que les confieren otros ordenamientos cuyas disposiciones se relacionen con el objeto de la presente Ley, ajustarán su ejercicio a los criterios para preservar el equilibrio ecológico, aprovechar sustentablemente los recursos naturales y proteger el ambiente en ella incluidos, así como a las disposiciones de los reglamentos, normas oficiales mexicanas, programas de ordenamiento ecológico y demás normatividad que de la misma se derive.

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

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en

bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación;

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;

VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

VII. La prevención y el control de la contaminación generada por la emisión de ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales al equilibrio ecológico o al ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen

como establecimientos industriales, así como, en su caso, de fuentes móviles que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

VIII. La regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal; así como de las aguas nacionales que tengan asignadas;

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;

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;

XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

XV. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;

XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

XVIII. La formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente;

XIX. La emisión de recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas;

XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

XXII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación.

ARTÍCULO 8. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;

III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación

atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las

que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;

X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más

municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;
XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente;

XVI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

XVII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no

estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados.

ARTÍCULO 9. Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley.

ARTÍCULO 10. Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven.

ARTÍCULO 11. La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados, con la participación,

en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;

II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;

III. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades siguientes:

a) Obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos,

b) Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica,

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

d) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos,

e) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración,

f) Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas,

g) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros,

h) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, e

i) <u>Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación y actividades que por su naturaleza puedan causar desequilibrios ecológicos graves, así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema</u>;

IV. La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;

V. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;

VI. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VII. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VIII. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, o

IX. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven.

Dichas facultades serán ejercidas conforme a lo dispuesto en esta Ley y demás disposiciones federales aplicables, así como en aquellas que de las mismas deriven.

En contra de los actos que emitan los gobiernos del Distrito Federal o de los Estados y, en su caso, de sus Municipios, en ejercicio de las facultades que asuman de conformidad con este precepto respecto de los particulares, procederán los recursos y medios de

defensa establecidos en el Capítulo V del Título Sexto de esta Ley.

ARTÍCULO 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;

III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

IV. Quien realice obras o actividades que afecten o puedan afectar el ambiente, está obligado a prevenir, minimizar o reparar los daños que cause, así como a asumir los costos que dicha afectación implique. Asimismo, debe incentivarse a quien proteja el ambiente y aproveche de manera sustentable los recursos naturales;

V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones;

VI. La prevención de las causas que los generan, es el medio más eficaz para evitar los desequilibrios ecológicos;

VII. El aprovechamiento de los recursos naturales renovables debe realizarse de manera que se asegure el mantenimiento de su diversidad y renovabilidad;

VIII. Los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos;

IX. La coordinación entre las dependencias y entidades de la administración pública y entre los distintos niveles de gobierno y la concertación con la sociedad, son indispensables para la eficacia de las acciones ecológicas;

X. El sujeto principal de la concertación ecológica son no solamente los individuos, sino también los grupos y organizaciones sociales. El propósito de la concertación de acciones ecológicas es reorientar la relación entre la sociedad y la naturaleza;

XI. En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

XIII. Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;

XIV. La erradicación de la pobreza es necesaria para el desarrollo sustentable;

XV. Las mujeres cumplen una importante función en la protección, preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y en el desarrollo. Su completa participación es esencial para lograr el desarrollo sustentable;

XVI. El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los

elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población;

XVII. Es interés de la nación que las actividades que se lleven a cabo dentro del territorio nacional y en aquellas zonas donde ejerce su soberanía y jurisdicción, no afecten el equilibrio ecológico de otros países o de zonas de jurisdicción internacional;

XVIII. Las autoridades competentes en igualdad de circunstancias ante las demás naciones, promoverán la preservación y restauración del equilibrio de los ecosistemas regionales y globales;

XIX. A través de la cuantificación del costo de la contaminación del ambiente y del agotamiento de los recursos naturales provocados por las actividades económicas en un año determinado, se calculará el Producto Interno Neto Ecológico. El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática integrará el Producto Interno Neto Ecológico al Sistema de Cuentas Nacionales, y

XX. La educación es un medio para valorar la vida a través de la prevención del deterioro ambiental, preservación, restauración y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y con ello evitar los desequilibrios ecológicos y daños ambientales.

ARTÍCULO 16. Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior.

ARTÍCULO 17. En la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia.

En la planeación y realización de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, conforme a sus respectivas esferas de competencia, así como en el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieran al Gobierno Federal para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y en general inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se observarán los lineamientos de política ambiental que establezcan el Plan Nacional de Desarrollo y los programas correspondientes.

ARTÍCULO 19. En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:

I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción;

II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;

III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;

IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;

V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades, y

VI. Las modalidades que de conformidad con la presente Ley, establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas, así como las demás disposiciones previstas en el programa de manejo respectivo, en su caso.

ARTÍCULO 19 BIS. El ordenamiento ecológico del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, se llevará a cabo a través de los programas de ordenamiento ecológico:

I. General del Territorio;

II. Regionales;

III. Locales, y

IV. Marinos.

ARTÍCULO 20. El programa de ordenamiento ecológico general del territorio será formulado por la Secretaría, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y tendrá por objeto determinar:

I. La regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demanda de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes, y

II. Los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

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.

Las entidades federativas y los municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de ordenamiento ecológico marino.

ARTÍCULO 20 BIS 2. Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, 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 una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de los Estados y Municipios respectivos, y en su caso el del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. Para tal efecto, la Federación celebrará los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados.

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

ARTÍCULO 20 BIS 3. Los programas de ordenamiento ecológico regional a que se refiere el artículo 20 BIS 2 deberán contener, por lo menos:

I. La determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área;

II. La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, y

III. Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.

ARTÍCULO 20 BIS 4. Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus

condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;

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

III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

ARTÍCULO 20 BIS 5. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases:

I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

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

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

IV. Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables.

Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas;

V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda;

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

VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos.

Las leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto, y

VIII. El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes.

ARTÍCULO 23. Para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

I. Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los programas de ordenamiento ecológico del territorio;

II. En la determinación de los usos del suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales, así como las tendencias a la suburbanización extensiva;

III. En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental;

IV. Se deberá privilegiar el establecimiento de sistemas de transporte colectivo y otros medios de alta eficiencia energética y ambiental;

V. Se establecerán y manejarán en forma prioritaria las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos;

VI. Las autoridades de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en la esfera de su competencia, promoverán la utilización de instrumentos económicos, fiscales y financieros de política urbana y ambiental, para inducir conductas compatibles con la protección y restauración del medio ambiente y con un desarrollo urbano sustentable;

VII. El aprovechamiento del agua para usos urbanos deberá incorporar de manera equitativa los costos de su tratamiento, considerando la afectación a la calidad del recurso y la cantidad que se utilice;

VIII. En la determinación de áreas para actividades altamente riesgosas, se establecerán las zonas intermedias de salvaguarda en las que no se permitirán los usos habitacionales, comerciales u otros que pongan en riesgo a la población, y

IX. La política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores

ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de la vida.

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:

(…)

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

(…)

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y

condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

(…)

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

(…)

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

modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

(…)

ARTÍCULO 33. Tratándose de las obras y actividades a que se refieren las fracciones IV, VIII, IX y XI del artículo 28, la Secretaría notificará a los gobiernos estatales y municipales o del Distrito Federal, según corresponda, que ha recibido la manifestación de impacto ambiental respectiva, a fin de que éstos manifiesten lo que a su derecho convenga.

La autorización que expida la Secretaría, no obligará en forma alguna a las autoridades locales para expedir las autorizaciones que les corresponda en el ámbito de sus respectivas competencias.

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

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias

de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

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

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

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

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

III. Negar la autorización solicitada, cuando:

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 35 BIS 2. El impacto ambiental que pudiesen ocasionar las obras o actividades no comprendidas en el artículo 28 será evaluado por las autoridades del Distrito Federal o de los Estados, con

la participación de los municipios respectivos, cuando por su ubicación, dimensiones o características produzcan impactos ambientales significativos sobre el medio ambiente, y estén expresamente señalados en la legislación ambiental estatal. En estos casos, la evaluación de impacto ambiental se podrá efectuar dentro de los procedimientos de autorización de uso del suelo, construcciones, fraccionamientos, u otros que establezcan las leyes estatales y las disposiciones que de ella se deriven. Dichos ordenamientos proveerán lo necesario a fin de hacer compatibles la política ambiental con la de desarrollo urbano y de evitar la duplicidad innecesaria de procedimientos administrativos en la materia.

ARTÍCULO 35 BIS 3. Cuando las obras o actividades señaladas en el artículo 28 de esta Ley requieran, además de la autorización en materia de impacto ambiental, contar con autorización de inicio de obra; se deberá verificar que el responsable cuente con la autorización de impacto ambiental expedida en términos de lo dispuesto en este ordenamiento.

Asimismo, la Secretaría, a solicitud del promovente, integrará a la autorización en materia de impacto ambiental, los demás permisos, licencias y autorizaciones de su competencia, que se requieran para la realización de las obras y actividades a que se refiere este artículo.

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

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

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

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

II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del

territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 46. <u>Se consideran áreas naturales protegidas</u>:

(…)

III. <u>Parques nacionales</u>;

(…)

Para efectos de lo establecido en el presente Capítulo, <u>son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII y XI anteriormente señaladas</u>.

Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos que señale la legislación local en la materia, podrán establecer parques, reservas estatales y demás categorías de manejo que establezca la legislación local en la materia, ya sea que reúnan alguna de las características señaladas en las fracciones I a VIII y XI del presente artículo o que tengan características propias de acuerdo a las particularidades de cada entidad federativa. Dichas áreas naturales protegidas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas competencia de la federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo. Asimismo, corresponde a los municipios establecer las zonas de conservación ecológica municipales así como las demás categorías, conforme a lo previsto en la legislación local.

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En las subzonas de preservación sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales,

promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.

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

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

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

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

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

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

En dichas subzonas se podrán realizar actividades agrícolas y pecuarias de baja intensidad que se lleven

a cabo en predios que cuenten con aptitud para este fin, y en aquellos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana, y actividades de agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

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

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

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

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

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

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

h) De recuperación: Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación.

En estas subzonas deberán utilizarse preferentemente para su rehabilitación, especies nativas de la región; o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales.

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

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

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

(…)

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

(…)

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

I. Verter o descargar contaminantes en el suelo, subsuelo y cualquier clase de cauce, vaso o acuífero, así como desarrollar cualquier actividad contaminante;

II. Interrumpir, rellenar, desecar o desviar los flujos hidráulicos;

III. Realizar actividades cinegéticas o de explotación y aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestres y extracción de tierra de monte y su cubierta vegetal;

IV. Introducir ejemplares o poblaciones exóticos de la vida silvestre, así como organismos genéticamente modificados, y

V. Ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto por esta Ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

ARTÍCULO 50. Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de 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 con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

ARTÍCULO 56. Las autoridades de los Estados y del Distrito Federal, podrán promover ante el Gobierno Federal, el reconocimiento de las áreas naturales protegidas que conforme a su legislación establezcan, con el propósito de compatibilizar los regímenes de protección correspondientes.

ARTÍCULO 57. Las áreas naturales protegidas señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley, se establecerán mediante declaratoria que expida el Titular del Ejecutivo Federal conforme a ésta y las demás leyes aplicables.

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

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

II. Las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones;

III. Las organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas físicas o morales interesadas, y

IV. Las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado interesados en el establecimiento, administración y vigilancia de áreas naturales protegidas.

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

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

II. Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos

naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 63. Las áreas naturales protegidas establecidas por el Ejecutivo Federal podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad.

El Ejecutivo Federal, a través de las dependencias competentes, realizará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con el objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

La Secretaría promoverá que las autoridades Federales, Estatales, Municipales y del Distrito Federal, dentro del ámbito de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, los programas de manejo, den prioridad a los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal.

Los terrenos nacionales ubicados dentro de áreas naturales protegidas de competencia federal, quedarán a disposición de la Secretaría, quien los destinará a los fines establecidos en el decreto correspondiente, conforme a las disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

ARTÍCULO 64. En el otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones, o en general de autorizaciones a que se sujetaren la exploración,

explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, se observarán las disposiciones de la presente Ley, de las leyes en que se fundamenten las declaratorias de creación correspondiente, así como las prevenciones de las propias declaratorias y los programas de manejo.

El solicitante deberá en tales casos demostrar ante la autoridad competente, su capacidad técnica y económica para llevar a cabo la exploración, explotación o aprovechamiento de que se trate, sin causar deterioro al equilibrio ecológico.

(…)

La Secretaría, tomando como base los estudios técnicos y socioeconómicos practicados, podrá solicitar a la autoridad competente, la cancelación o revocación del permiso, licencia, concesión o autorización correspondiente, cuando la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos ocasione o pueda ocasionar deterioro al equilibrio ecológico.

ARTÍCULO 64 BIS 1. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas; de

conformidad con lo que establece esta Ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes.

Los núcleos agrarios, pueblos indígenas y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretendan desarrollar las obras o actividades anteriormente señaladas, tendrán preferencia para obtener los permisos, concesiones y autorizaciones respectivos.

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

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

ARTÍCULO 67. La Secretaría podrá, una vez que se cuente con el programa de manejo respectivo, otorgar a los gobiernos de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, así como a ejidos, comunidades agrarias, pueblos indígenas, grupos y organizaciones sociales, y empresariales y demás personas físicas o morales interesadas, la administración de las áreas naturales protegidas a que se refieren las fracciones I a VIII del artículo 46 de esta Ley. Para tal efecto, se deberán suscribir los acuerdos o convenios que conforme a la legislación aplicable procedan.

Quienes en virtud de lo dispuesto en este artículo adquieran la responsabilidad de administrar las áreas naturales protegidas, estarán obligados a sujetarse a las previsiones contenidas en la presente Ley, los reglamentos, normas oficiales mexicanas que se expidan en la materia, así como a cumplir los decretos por los que se establezcan dichas áreas y los programas de manejo respectivos.

La Secretaría deberá supervisar y evaluar el cumplimiento de los acuerdos y convenios a que se refiere este precepto. Asimismo, deberá asegurarse que en las autorizaciones para la realización de actividades en áreas naturales protegidas de su competencia, se observen las previsiones anteriormente señaladas.

ARTÍCULO 74. La Secretaría integrará el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en donde

deberán inscribirse los decretos mediante los cuales se declaren las áreas naturales protegidas de interés federal, y los instrumentos que los modifiquen. Deberán consignarse en dicho Registro los datos de la inscripción de los decretos respectivos en los registros públicos de la propiedad que correspondan. Asimismo, se deberá integrar el registro de los certificados a que se refiere el artículo 77 BIS de esta Ley.

Cualquier persona podrá consultar el Registro Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual deberá ser integrado al Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales.

ARTÍCULO 75. Todos los actos, convenios y contratos relativos a la propiedad, posesión o cualquier derecho relacionado con bienes inmuebles ubicados en áreas naturales protegidas deberán contener referencia de la declaratoria correspondiente y de sus datos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad.

Los notarios y cualesquiera otros fedatarios públicos sólo podrán autorizar las escrituras públicas, actos, convenios o contratos en los que intervengan, cuando se cumpla con lo dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 76. La Secretaría integrará el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, con el propósito de incluir en el mismo las áreas que por su

biodiversidad y características ecológicas sean consideradas de especial relevancia en el país.

La integración de áreas naturales protegidas de competencia federal al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, por parte de la Secretaría, requerirá la previa opinión favorable del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

ARTÍCULO 77. Las Dependencias de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los municipios, deberán considerar en sus programas y acciones que afecten el territorio de un área natural protegida de competencia federal, así como en el otorgamiento de permisos, concesiones y autorizaciones para obras o actividades que se desarrollen en dichas áreas, las previsiones contenidas en la presente Ley, los reglamentos, normas oficiales mexicanas que se expidan en la materia, en los decretos por los que se establezcan las áreas naturales protegidas y en los programas de manejo respectivos.

De las disposiciones antes citadas, destaca que:

1. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras cuestiones, define los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; regula el ejercicio de las atribuciones que, en materia ambiental, corresponden a la Federación, los Estados y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G,

constitucional; y establece los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.

2. La distribución de competencias en esta materia, se prevé de la siguiente forma:

- Corresponde a la Federación, entre otras, (i) la formulación y conducción de la política ambiental nacional; (ii) la aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en la ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal; (iii) la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la Nación; (iv) el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal; (v) la formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio; (vi) la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades que pretendan desarrollarse en áreas naturales protegidas de su competencia y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.

Estas atribuciones serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

En la formulación y conducción de la política ambiental nacional, el Ejecutivo Federal tendrá en cuenta que (i) la coordinación entre los

distintos niveles de gobierno es indispensable para la eficacia de las acciones ecológicas y (ii) el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son fundamentales para elevar la calidad de vida de la población.

En la formulación del ordenamiento ecológico, se deberán considerar: (i) la naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción; (ii) los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, las actividades económicas u otras actividades humanas; (iii) el equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; (iv) el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades; (v) las modalidades que establezcan los decretos por los que se constituyan las áreas naturales protegidas.

En la evaluación del impacto ambiental de obras y actividades que pretendan desarrollarse en áreas naturales protegidas de competencia federal, deberán tenerse en cuenta, entre otros, los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias respectivas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables. Asimismo, deberán analizarse los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían objeto de afectación o aprovechamiento.

- Corresponde a los Estados, entre otras, (i) la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal; (ii) la

aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación; (iii) el establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales; (iv) la formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico regional, con la participación de los Municipios respectivos; (v) la evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes; (vi) la formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente.

Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus Constituciones, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia.

Cuando un programa de ordenamiento ecológico regional incluya un área natural protegida competencia de la Federación o parte de ella, deberá ser elaborado y aprobado, en forma conjunta, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los gobiernos de los Estados y Municipios en que se ubique, según corresponda.

La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, se llevará a cabo con la participación de los Municipios respectivos y podrá efectuarse dentro de los procedimientos de autorización de uso

de suelo, construcciones, fraccionamientos u otros que establezcan las leyes estatales y las disposiciones que de ellas se deriven.

- Corresponde a los Municipios, entre otras, (i) la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; (ii) la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados; (iii) la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas en la legislación local; (iv) la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local, así como el control y vigilancia del uso y cambio de uso de suelo establecidos en dichos programas; (v) la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados; (vi) la participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial; (vii) la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.

Los Ayuntamientos dictarán los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que, en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones de ley.

En la formulación de los programas de ordenamiento ecológico local, (i) existirá congruencia con los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y regionales y (ii) habrá compatibilidad entre el ordenamiento ecológico y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida competencia de la Federación o parte de ella, deberá ser elaborado y aprobado, en forma conjunta, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los gobiernos de los Estados y de los Municipios, según corresponda.

- En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados y los Municipios deben observar las disposiciones de esta ley y las que de ella se deriven.

- La Federación puede suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con objeto de que los gobiernos de los Estados, con la participación, en su caso, de los Municipios, asuman, en el ámbito de su jurisdicción territorial, algunas de las facultades que originalmente le corresponden, de las que se excluye expresamente la evaluación del impacto ambiental y la expedición de las autorizaciones correspondientes, relacionadas con obras en áreas naturales protegidas de competencia federal y actividades que, por su naturaleza, puedan causar desequilibrios ecológicos graves, así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema.

3. La planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 constitucional, en materia de asentamientos humanos, considerará los siguientes criterios:

- Los planes o programas de desarrollo urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidos en los programas de ordenamiento ecológico del territorio (general, regional y local).

- En la determinación de los usos de suelo, se buscará lograr una diversidad y eficiencia de los mismos y se evitará el desarrollo de esquemas segregados o unifuncionales.

- En la determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se evitará afectar áreas con alto valor ambiental.

- Se establecerán y manejarán, en forma prioritaria, las áreas de conservación ecológica en torno a los asentamientos humanos.

- La política ecológica debe prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.

4. Específicamente, por lo que respecta a las áreas naturales protegidas:

- No podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

- Se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman,

acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico.

La delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, se llevará a cabo a través de zonas y subzonas, de acuerdo con su categoría de manejo: (i) zonas núcleo, que tienen como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo y pueden estar conformadas por subzonas de protección y de uso restringido y (ii) zonas de amortiguamiento, que tienen como función principal orientar que las actividades de aprovechamiento se conduzcan hacia el desarrollo sustentable y pueden estar conformadas por subzonas de preservación, de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos (en aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida) y de recuperación.

En las zonas núcleo de las áreas naturales protegidas, queda expresamente prohibido ejecutar acciones que contravengan lo dispuesto en la ley, la declaratoria respectiva y las demás disposiciones que de ellas se deriven.

En los parques nacionales, podrán establecerse subzonas de protección y de uso restringido en sus zonas núcleo, y subzonas de uso tradicional, uso público y de recuperación en sus zonas de amortiguamiento. Sólo podrá permitirse en éstos la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y, en general, la preservación de los

ecosistemas y sus elementos, así como la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

- Sólo podrá ser modificada su extensión y, en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en ley para la expedición de la declaratoria respectiva.

- Podrán comprender, de manera parcial o total, predios sujetos a cualquier régimen de propiedad.

El Ejecutivo Federal, a través de las dependencias competentes, elaborará los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas, con objeto de dar seguridad jurídica a los propietarios y poseedores de los predios en ellas comprendidos.

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales promoverá que las autoridades federales, estatales y municipales, dentro del ámbito de su competencia, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables y, en su caso, los programas de manejo, den prioridad a los programas de regularización de la tenencia de la tierra en las áreas naturales protegidas de competencia federal.

- En el otorgamiento o expedición de permisos, licencias, concesiones o autorizaciones en general, a los que se sujete la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas, se observarán las disposiciones de esta ley y de aquellas en que se fundamenten las declaratorias de creación correspondientes, así como las prevenciones de las propias declaratorias y los programas de manejo.

La Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, de conformidad con lo establecido en esta ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes.

Así también, deben tenerse en cuenta las disposiciones del Título Tercero, “De la Conservación de los Recursos Forestales”, Capítulo Sexto, “De los Parques Nacionales”, de la Ley Forestal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de mil novecientos sesenta, vigente al momento de expedirse el Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum:

> ***ARTÍCULO 62. El Ejecutivo Federal podrá establecer, para uso público, parques nacionales en los terrenos forestales que por su ubicación, configuración topográfica y otras circunstancias, lo ameriten.***
>
> ***ARTÍCULO 63. Es de utilidad pública el establecimiento, la conservación y el acondicionamiento de parques nacionales, y monumentos naturales, así como la protección de sus recursos naturales y el incremento de su flora y fauna.***
>
> ***ARTÍCULO 64. Los terrenos de propiedad nacional, comprendidos dentro de los parques nacionales, se considerarán bienes destinados a un servicio público.***

ARTÍCULO 65. Los parques nacionales podrán comprender terrenos de cualquier régimen jurídico de propiedad.

ARTÍCULO 66. Cuando al establecerse un parque nacional, se incluyen terrenos que no sean de propiedad nacional, el Ejecutivo Federal fijará en el Decreto la causa de utilidad pública que fundamenta la expropiación de los mismos para que la nación adquiera su dominio.

ARTÍCULO 67. Dentro del área de los parques nacionales sólo la autoridad forestal podrá realizar aprovechamientos forestales, debiendo ocupar en sus trabajos a los campesinos residentes en la zona donde se realice el aprovechamiento.

ARTÍCULO 68. La administración, conservación, vigilancia y acondicionamiento de los parques nacionales, compete a la autoridad forestal.

ARTÍCULO 69. La construcción de alojamientos, centros de recreo, comercios, restaurantes y, en general, la realización de cualquier actividad lucrativa dentro de los parques nacionales, estará sujeta al permiso previo de la autoridad forestal.

ARTÍCULO 70. Los permisos que la autoridad forestal otorgue, de acuerdo con el artículo anterior, especificarán el término por el que se conceden, las obligaciones de los permisionarios, las limitaciones a

que deben de ajustar su actuación y las causas que determinen su cancelación.

ARTÍCULO 71. Los ingresos que se obtengan de los parques nacionales serán destinados a la conservación y mejoramiento de los mismos.

ARTÍCULO 72. Para cada parque nacional deberá expedirse el Reglamento correspondiente.

Ahora bien, retomando el análisis del concepto de invalidez que se hace valer por el Ejecutivo Federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé expresamente, en los incisos a) y d) de la fracción V del artículo 115, que corresponde a los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, todo lo relativo a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como la autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, constituyéndose así un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal.

Dicha facultad a favor de los Municipios se incorporó al texto constitucional, mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres.

La exposición de motivos de la iniciativa correspondiente, en la parte conducente, dispone lo siguiente:

“CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
MÉXICO, D.F., A 8 DE DICIEMBRE DE 1982

INICIATIVA DEL EJECUTIVO
REFORMA AL ARTÍCULO 115

CC. SECRETARIOS DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTES

(…)

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la fracción V, se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales; en la creación y administración de sus reservas territoriales; en el control y vigilancia del uso del suelo; en la regularización de la tenencia de la tierra; y. en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana. en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reserva ecológica, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

(…)

ARTÍCULO ÚNICO.- Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(…)

V.- Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. (…)”

En relación con la iniciativa de referencia, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión (Cámara de Origen), al emitir su dictamen sostuvo, en lo que interesa:

"DICTAMEN/ORIGEN
MÉXICO, D.F., A 27 DE DICIEMBRE DE 1982

COMISIONES UNIDAS PRIMERA DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, SEGUNDA DE GOBERNACIÓN Y PRIMERA DE PLANEACIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

HONORABLE ASAMBLEA:

(…)

A juicio de los suscritos, la fracción V que se propone, enriquece notablemente la facultad de los Municipios para intervenir en la planeación de su desarrollo urbano, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en la vigilancia del uso del suelo y en la regularización de la tenencia de la tierra urbana. Crear y administrar zonas de reserva ecológica y expedir la reglamentación necesaria, son facultades de un extraordinario alcance que ponen las bases para consolidar a los Municipios como los más fuertes puntales del desarrollo nacional. (…)"

Por su parte, el dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (Cámara Revisora), expresa lo siguiente:

“DICTAMEN/REVISORA
MÉXICO, D.F., A 28 DE DICIEMBRE DE 1982

COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE PROGRAMACIÓN, PRESUPUESTO Y CUENTA PÚBLICA

HONORABLE ASAMBLEA:

(…)

La fijación de un mínimo de servicios públicos a prestarse por los Municipios, así como la posibilidad de coordinarse con otros Municipios y contar con el auxilio gubernamental, clarifica el área de acción de estas autoridades que, unificadas, estarán en posibilidad no sólo de atender servicios básicos, sino de planificar desarrollos regionales que presenten soluciones a su problemática urbana, tenencia de la tierra, vigilancia del suelo y fijación de reservas territoriales y ecológicas, entre otras.”

Del proceso de reforma constitucional antes descrito, se advierte que el sentido y alcance de la reforma versa sobre la facultad con que cuentan los Municipios, **en su ámbito de jurisdicción territorial**, para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como para autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, a través de instrumentos y/o mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos, con objeto de definir el uso del territorio y resolver necesidades urbanas locales, **de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la**

Constitución Federal y siempre sujeta a las leyes federales y estatales.

Como se observa, tal atribución a favor de los Municipios, en materia de zonificación, planes de desarrollo urbano y utilización del suelo, no es absoluta o irrestricta, ya que, como se ha señalado, existen bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, esto es, bienes que, aun cuando están ubicados en territorio municipal, es precisamente la Federación la que ejerce jurisdicción respecto de éstos, limitando, en ese sentido, la atribución antes referida.

En este orden de ideas, resulta oportuno determinar si el área que comprenden tanto el Parque Nacional Tulum como la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, fue o no incorporada indebidamente en la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030.

Para tal efecto, se procede a analizar el contenido del Acuerdo aprobado en la Décima Cuarta Sesión Extraordinaria de Cabildo, mediante el cual se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano intitulado “Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030” que, en la parte que interesa, dispone lo siguiente:

“1. PRESENTACIÓN

(…)

1.2. Fundamentación y Motivación

El Municipio de Solidaridad, en el marco de lo dispuesto por el artículo 27 constitucional, en su párrafo tercero y para cumplir su función pública de conservar, mejorar, así como regular el crecimiento de los centros de población de su jurisdicción y con fundamento en la fracción V del artículo 115 constitucional, que le otorga facultades para formular, aprobar y administrar planes de desarrollo en el ámbito municipal, además de la zonificación prevista por éstos, se avocó, con la participación activa de los grupos sociales que integran la comunidad, a la Actualización del Programa Director de Desarrollo Urbano 2002-2026 Tulum, Municipio de Solidaridad que, de acuerdo a la ley vigente, se denominará Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030.

La actualización o modificación del Programa obedece a que la ciudad de Tulum ha experimentado crecimiento poblacional muy acelerado, crecimiento significativo en el número de cuartos de hotel en operación, lo que demanda nueva infraestructura y servicios para atender las necesidades de crecimiento de la localidad, circunstancias que derivan en una variación sustancial de las condiciones previstas por el Programa Director, lo cual, aunado a las peticiones expresas de personas y grupos representativos de la sociedad tulumense, motivó a las autoridades municipales, con apego a los artículos 29 y 30 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo (LAHQR), lo sometieran a un proceso de

revisión para su actualización, cumpliendo, desde luego, con el proceso y con cada una de las formalidades previstas por el artículo 27 de la referida ley.

(…)

1.4. Diagnóstico

(…)

1.4.1. Análisis del Medio Físico Natural

(…)

1.4.1.11. Áreas Naturales Protegidas

(…)

En el territorio del Municipio de Solidaridad, existen cinco áreas naturales protegidas con las distintas categorías que se especifican en el siguiente cuadro sinóptico. El Parque Nacional Tulum, creado el 23 de abril de 1981, mediante un decreto expropiatorio destinado a proteger una extensión de 6.6 km^2, comprende un área de selva y manglares característica de la región, así como los sitios arqueológicos de Tulum y de Tancah, pertenecientes a la cultura maya. La Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, decretada el 20 de enero de 1986, cubre aproximadamente el 10% de la extensión total de Quintana Roo y constituye uno

de los inventarios de biodiversidad más completos a nivel nacional. Los arrecifes y la tortuga marina representan riquezas que han sido preservadas por los decretos que se mencionan:

Cuadro 1.6. Áreas Naturales Protegidas en el Municipio de Solidaridad

FECHA DE DECRETO	*DENOMINACIÓN*
Diario Oficial de la Federación: 23-abril-1981 (primera publicación) y 30-abril-1981 (segunda publicación) *(…)*	*Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declara Parque Nacional con el nombre de Tulum, una superficie de 664-32-13 ha.* *(…)*

(…)

1.5. Medio Físico Transformado

1.5.1.Estructura urbana y tenencia de la tierra

(…)

Tenencia de la tierra en Tulum

El área urbana se asienta sobre propiedad privada y ejidal y sigue los siguientes patrones:

(…)

3. Propiedad federal, estatal o municipal. En general, la propiedad federal, estatal o municipal corresponde a predios adquiridos directamente o por medio de donaciones o expropiaciones, como plazas cívicas, centro de culto, escuelas, centros de salud, mercados, oficinas administrativas, derechos de vía generados por la servidumbre de carreteras y líneas de infraestructura; las fincas donde se ubican las escuelas de diferentes niveles, el mercado y el cementerio, son de propiedad municipal. Destacan, como parte de la propiedad federal, el Parque Nacional de Tulum, los sitios arqueológicos de Tulum y Tancah y la franja de la zona federal marítimo-terrestre. La unidad de medicina familiar y los edificios destinados al culto (templo principal y siete capillas), son de propiedad federal. El Gobierno del Estado, a través del IPAE, ha adquirido reserva territorial en la localidad, la cual, en su mayoría, estará orientada al desarrollo de futuros conjuntos habitacionales.

(…)

Zonas de valor patrimonial, histórico y fisonómico

(…)

La zona de Tulum, así como todos los vestigios arqueológicos, son considerados patrimonio de la Nación. Otro sitio arqueológico de menor importancia, pero que no ha sido estudiado todavía, son las estructuras prehispánicas mayas de Tankah, se ubican a ambos lados de la carretera, aproximadamente, a 4 kilómetros al norte de las ruinas de Tulum. Estos vestigios son poco conocidos y poco visitados y no se cuenta con publicaciones al respecto. (…)

Actualmente, el centro de población se ubica sobre la carretera que se caracteriza por usos comerciales especializados en restaurantes y cafés al aire libre. La relación con los elementos construidos, no presentan un valor importante por sí mismos, sin embargo forman un conjunto que se alcanza a integrar con los elementos naturales del lugar.

(…)

1.7. Administración del Desarrollo Urbano

(…)

1.7.3.Ámbito Espacial de Validez y Aplicación del Programa

Al entrar en vigor la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, será ley; por ello, es indispensable la determinación de su ámbito de aplicación. De ahí que,

tomando el criterio fijado tanto por la Ley General de Asentamientos Humanos, en su artículo 2, fracción II (LGAH), como por los artículos 2, fracción III y 53 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado (LAHQR), se consideraron las áreas que expresamente señalan como integrantes de un centro de población y a que, a la letra, señalan (sic):

'Las áreas que integran y delimitan un centro de población, se conforman por:

A. El área urbana, que es actualmente ocupada por la infraestructura, equipamiento, construcciones o instalaciones del centro de población.

B. El área de reserva, que es la que, por sus características y aptitudes urbanas y naturales, por su infraestructura, equipamiento y servicios, se tenga prevista para la expansión futura del centro de población.

C. El área de preservación ecológica, que es la constituida por los elementos naturales que contribuyan a preservar el equilibrio ecológico del centro de población.'

1.7.3.1. Ámbito Material de Aplicación del Programa

Bajo las consideraciones anteriores, <u>la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de</u>

<u>Población de Tulum 2006-2030 incluye la totalidad de la superficie del fundo legal y todas las áreas que se encuentran dentro del radio de influencia del centro de población</u>, en apego irrestricto a las disposiciones jurídicas expuestas y con base en lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que a la letra dice:

'Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que, en materia de ordenación urbana, dicten las autoridades conforme a esta ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.'

<u>La Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, regula el aprovechamiento urbano de todas las áreas y predios comprendidos dentro de sus límites, imponiendo modalidades a la propiedad, mediante el establecimiento de adecuadas provisiones, usos, destinos y reservas, sin importar el régimen jurídico de dicha propiedad y, en consecuencia, los derechos sobre bienes inmuebles se sujetarán a sus disposiciones</u>.

Tal como lo prevé el artículo 40 de la Ley de Asentamientos Humanos Estatal, que señala:

'(…) Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución General de la República, en materia de fundación, conservación,

mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que determinen los programas de desarrollo urbano.'

Como resultado de las argumentaciones referidas, la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030 contiene las acciones específicas y la zonificación aplicable, en atención al artículo 22 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, que a la letra dice: (…)

'Los programas de desarrollo urbano de los centros de población tienen por objeto ordenar y regular el proceso de desarrollo urbano de los centros de población; establecer las bases para las acciones de mejoramiento, conservación y crecimiento de éstos y definir los usos y destinos del suelo, así como las áreas destinadas a su crecimiento, con la finalidad de lograr el desarrollo sustentable y mejorar el nivel de vida de la población (…).'

Por las consideraciones jurídicas expuestas, es imperativo incorporar todas las áreas y predios comprendidos en la poligonal que se describe en el apartado Límite del Centro de Población de este Programa y que delimita el perímetro del Centro de Población de Tulum, que incluye los polígonos original

y ampliado del fundo legal y, aun, aquellas áreas de propiedad federal, como sería el caso de las declaradas como Zona de Monumentos, por Decreto Presidencial de diciembre de 1993, cuyo objeto es la protección del asentamiento prehispánico maya y las declaradas como Parque Nacional, también por Decreto Presidencial de 1981, cuya finalidad es la protección de la selva, los manglares, y cenotes en el entorno de los sitios arqueológicos de Tulum y Tancah, en cuya área albergan flora y fauna que son características de la región. Es decir, que las autoridades municipales de ninguna manera podrían ser omisas y dejar de regular dichas superficies, ya que no pueden existir autonomías en el territorio del Estado.

En relación con lo anterior, se transcriben los cuadros de construcción de los polígonos que constituyen, de acuerdo a los decretos correspondientes, el fundo legal original (polígono con superficie de 1,910-00-00 ha.) y ampliado (polígono con superficie de 200-00-00 ha.) del Centro de Población de Tulum, que aparecen en el plano topográfico de la Dirección General de Catastro del Gobierno del Estado de Quintana Roo, con clave núm. 403-002, esc. 1:20,000, con fecha de 27 de agosto de 1981 (véase Plano D-7A, Fundo Legal y Anexo 5, Planos de Referencia).

(…)

CAPÍTULO III NIVEL ESTRATÉGICO

(…)

3.3. Dosificación General

(…)

3.3.2.Zonificación de Usos y Destinos de Áreas de Protección Ambiental y Arqueológica

(…)

Parque Natural.- La zonificación de Parque Natural (PN) comprende áreas de preservación ambiental que funcionarán como áreas de amortiguamiento entre la zonificación de preservación de cauces de ríos subterráneos y los usos rústicos de transición urbano-rurales. Incluye la franja costera de 664-32-13 hectáreas. Comprende 874.59 hectáreas dentro de la poligonal del Centro de Población.

(…)

Sitio de Monumentos Arqueológicos.- Comprende los Sitios de Monumentos Arqueológicos de Tulum y Tancah (MA), de propiedad federal, en donde el INAH aplicará la normatividad correspondiente y en donde se sugiere la investigación arqueológica, la protección del patrimonio arqueológico y el rescate arqueológico. Las actividades permitidas son: la investigación arqueológica, la protección del patrimonio arqueológico, el rescate arqueológico y aquellas

vinculadas con las actividades educativas, de difusión cultural y turística. Comprende 33.57 hectáreas dentro de la poligonal del Centro de Población.

(…)

3.3.10. NORMA ESPECIAL DE ZONIFICACIÓN

El 23 de abril de 1981, apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación 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 HAS., UBICADA EN EL MUNICIPIO DE FELIPE CARRILLO PUERTO, QUINTANA ROO. El texto íntegro de este decreto se incorpora como anexo al presente documento.

Este Decreto consigna que la superficie de 664-32-13 has., está ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo. Cabe señalar que el poblado de Tulum, nunca ha estado ubicado en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto. En el año de 1981, el poblado de Tulum, se ubicaba en el entonces Municipio de Cozumel. El 28 de julio de 1993 se creó el Municipio de Solidaridad, cuya circunscripción territorial incluye el poblado de Tulum, Municipio en el cual hasta la fecha se ubica. El Decreto de creación de Parque Nacional, cuya primera publicación en el Diario Oficial de la Federación fue el 23 de abril de 1981, fue publicado en segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de abril de 1981.

(…)

Por otra parte, durante el proceso de integración de este Programa de Desarrollo Urbano se identificaron títulos de propiedad emitidos por la Secretaría de la Reforma Agraria, de épocas anteriores y posteriores al Decreto del Parque Nacional de Tulum, los cuales establecen la propiedad privada de diversos predios en la zona de referencia.

Dichos poseedores quienes podrían ser afectados con la reubicación geográfica del polígono, cuentan con los títulos que acreditan su legal propiedad, así como con el cumplimiento de las diversas disposiciones municipales, estatales y federales para el desarrollo de sus actividades económicas.

Ante esta complejidad jurídica, la autoridad municipal adopta la posición institucional de circunscribir sus acciones a las facultades jurídicas otorgadas a los Ayuntamientos; por ello, en relación al 'Decreto por el que, por causa de utilidad pública, se declara Parque Nacional a una superficie de 664-32-13 has., ubicada en el Municipio de Felipe Carrillo Puerto, Quintana Roo', así como de los otros decretos expedidos por el Ejecutivo Federal relativos a la propiedad de diversos predios en la zona, reconoce su existencia, pero no puede resolver sobre su posible invalidez jurídica, ni prejuzgar sobre su vigencia y, por ello, actúa bajo el principio de legalidad preceptuado en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, consistente en que las autoridades sólo pueden actuar en la forma y en los términos que la Ley determine; así mismo, el Municipio se sujeta a lo preceptuado en el artículo 8° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que establece: 'El acto administrativo será válido en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según sea el caso.'

En virtud de lo anteriormente expuesto, el Ayuntamiento de Solidaridad diseña y elabora una Norma Especial de Zonificación que entraría en vigor, en caso de que la validez jurídica del Decreto del Parque Nacional de Tulum se afecte parcial o totalmente, al resolver sobre ello una autoridad federal administrativa o judicial competente.

Diseño de una Norma Especial de Zonificación

El diseño de una Norma Especial de Zonificación con calidad suspensiva en el polígono denominado como Parque Nacional de Tulum con superficie de 664-32-13 hectáreas, obedece a la previsión de diferentes escenarios urbanos derivados de la situación ya descrita en la zona.

A continuación se establece la Norma Especial de Zonificación.

Norma Especial de Zonificación

Tomando en consideración la situación específica del polígono denominado como Parque Nacional de Tulum con superficie de 664.32 hectáreas y partiendo de las potenciales controversias que pudieran surgir al respecto, se ha diseñado una Norma Especial de Zonificación con calidad suspensiva, aplicable a la zona donde se presume la existencia del Parque Nacional y que solamente entrará en vigencia de manera general o particular total o parcial, en caso de que el estatus jurídico del Parque Nacional de Tulum sea modificado por determinación de una autoridad federal administrativa o judicial competente (Véase Plano E-1a).

La Norma Especial de Zonificación establece criterios de protección en el polígono a los elementos del patrimonio natural y cultural e incorpora los siguientes usos y destinos:

- ***PN Parque Natural con una superficie de 220.72 ha***
- ***MA Sitio de Monumentos Arqueológicos con una superficie de 18.53 ha***
- ***PE/a Preservación Ecológica para Amortiguamiento en áreas de monumentos arqueológicos con una superficie de 120.93 ha***
- ***PC Zona de Protección Costera con una superficie de 44.29 ha***
- ***PE/rs Preservación Ecológica en zonas de ríos subterráneos con una superficie de 2.68 ha***

Cuadro 3.15. Dosificación Aplicable con Norma Especial de Zonificación

	ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y ARQUEOLÓGICA	*SUPERFICIE*	
		HA	*%*
PE/RS	*PRESERVACIÓN ECOLÓGICA EN CAUCES DE RÍOS SUBTERRÁNEOS*	*2.68*	*0.40*
PN	*PARQUE NATURAL*	*208.21*	*31.34*
MA	*SITIO DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS*	*18.53*	*2.79*
PE/A	*PRESERVACIÓN ECOLÓGICA DE AMORTIGUAMIENTO EN ÁREAS DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS*	*120.93*	*18.20*
PC	*PROTECCIÓN COSTERA*	*44.29*	*6.67*
	SUBTOTAL ÁREAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y ARQUEOLÓGICA	*394.64*	*59.40*

Esta zonificación orientada a la protección de las zonas arqueológicas, su entorno selvático que los rodea, los ríos subterráneos que desembocan en la costa y la protección especial a la duna costera son elementos que garantizan la preservación de la calidad del medio ambiente y del patrimonio arqueológico de la zona.

- ***TH2e Uso Turístico de Densidad Baja existente con una superficie de 15.23 ha***
- ***TH3e Uso Turístico de Densidad Media Baja con una superficie de 10.78 ha***
- ***TH2 Uso Turístico de Densidad Baja con una superficie de 23.23 ha***
- ***TH3 Uso Turístico de Densidad Media Baja con una superficie de 86.30 ha***
- ***TH4 de Uso Turístico de Densidad Media con una superficie de 48.41 ha***

- ***TH4* Uso Turístico de Densidad Media Alta con una superficie de 57.40 ha***
- ***S1 Zona de Servicios de Apoyo a la Hotelería con una superficie de 25.19 ha***
- ***Vía de comunicación terrestre con una superficie de 3.15 ha***

El polígono en cuestión presenta un esquema de zonificación especial que permite, con restricciones significativas, la posibilidad de desarrollo turístico en la franja costera norte, siempre y cuando este desarrollo hotelero no genere impactos negativos tanto en la calidad del medio ambiente natural y/o en la calidad de la imagen urbana relacionada especialmente con los monumentos arqueológicos. Así se han determinado como áreas aprovechables para usos turísticos cuatro grandes polígonos al norte de la zona arqueológica de Tulum y los lotes baldíos de la franja costera al sur de la Zona Arqueológica de Tulum. Dichas áreas conforman una superficie de 215.34 hectáreas brutas aprovechables. La capacidad hotelera bruta dentro del polígono sin considerar las restricciones de la normatividad urbanística definida se estima en 5,403 cuartos de hotel. Sin embargo, debido a las restricciones urbanísticas de la presente Norma Especial de Zonificación que en el caso que nos ocupa son mayores que en el resto de la zona urbanizable del centro de población, la superficie neta aprovechable es de 161.50 hectáreas en cuya superficie la posibilidad de edificación neta sería de 2,947 nuevos cuartos de hotel.

Con los 1,473 cuartos de hotel existentes actualmente, sumados los 2,947 cuartos nuevos netos construibles en el polígono objeto de esta norma especial, se tendría una oferta total de 4,420 cuartos de hotel, solamente en el caso de que se aplicara la Norma Especial de Zonificación en la totalidad de la superficie del polígono de 664-32-13 ha.

Cuadro 3.16. Dosificación Aplicable con Norma Especial de Zonificación

USOS TURÍSTICOS DE BAJA Y MEDIA DENSIDAD		*SUPERFICIE BRUTA*		*CUARTOS*	*SUPERFICIE NETA*	*CUARTOS*
		HA	*%*			
TH2E	*TURÍSTICO HOTELERO DE DENSIDAD BAJA EXISTENTE (10 CUARTOS/HA)*	*15.23*	*2.29*	*1,235*		*1,235*
TH3E	*TURÍSTICO HOTELERO DE DENSIDAD MEDIA BAJA EXISTENTE (15 CUARTOS/HA)*	*10.78*	*1.62*	*238*		*238*
	SUBTOTAL EXISTENTES	*26.01*	*3.91*	*1,473*		*1,470*
TH2	*TURÍSTICO HOTELERO DE DENSIDAD BAJA (10 CUARTOS/HA)*	*23.23*	*3.50*	*232*	*17.12*	*174*
TH3	*TURÍSTICO HOTELERO DE DENSIDAD MEDIA BAJA (15 CUARTOS/HA)*	*86.30*	*12.99*	*1,294*	*64.72*	*971*
TH4	*TURÍSTICO HOTELERO DE DENSIDAD MEDIA (20 CUARTOS/HA)*	*48.41*	*7.29*	*968*	*36.30*	*726*
TH4'	*TURÍSTICO HOTELERO DE DENSIDAD MEDIA (25 CUARTOS/HA)*	*57.40*	*8.64*	*1,435*	*43.05*	*1,076*

	SUBTOTAL NUEVOS	***215.34 32.41***	***3,930***	***161.50***	***2,947***
S1	***ZONA DE SERVICIOS TURÍSTICOS DE APOYO A LA HOTELERÍA Y PLAYAS POPULARES (NO CONTABILIZA EN LA ESTIMACIÓN DE CUARTOS HOTELEROS)***	***25.19 3.79***			
	VÍA DE COMUNICACIÓN TERRESTRE	***3.15 0.47***			
	SUBTOTAL USOS TURÍSTICOS	***269.68 40.60***	***5,403***		***4,420***
ÁREA TOTAL DEL POLÍGONO DEL PARQUE NACIONAL DE TULUM		***664.32 100.00***			

(…)”

Como se advierte, en la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, que se controvierte a través de este medio de control constitucional, el Municipio de Solidaridad, so pretexto de ejercer la facultad que le confiere el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Federal, incluyó dentro de dicha Actualización, como en la misma se reconoce de manera expresa, “áreas de propiedad federal”, como es el caso de la declarada como “Parque Nacional Tulum”, por decreto publicado en mil novecientos ochenta y uno, cuya finalidad es la protección de la selva, los manglares y los cenotes en el entorno de los sitios arqueológicos de Tulum y Tancah, cuya área alberga flora y fauna características de la región y la declarada como “Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah”, por decreto publicado en mil novecientos noventa y tres, cuyo objeto es la protección del asentamiento prehispánico maya.

Esto es, aun cuando el Municipio de Solidaridad se encontraba facultado para emitir la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, por tratarse, en ese momento, de su territorio, lo cierto es que, en la especie, dicho Municipio se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, al incluir dentro del mencionado Programa, bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, como el "Parque Nacional Tulum" y la "Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah", con la consecuente invasión a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal y la posibilidad de exponer con ello a un grave deterioro o destrucción, elementos naturales y culturales de relevancia nacional existentes en tales áreas.

En efecto, conforme a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos y Históricos, en relación con la Ley General de Bienes Nacionales, corresponde a la Federación la atribución exclusiva de regular áreas naturales protegidas de su competencia, como los parques nacionales, así como monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, por lo que los Municipios no pueden prever, en los Programas de Desarrollo Urbano que expidan, la zonificación y el ordenamiento territorial de este tipo de bienes.

Se trata, como se ha señalado, de bienes nacionales que, por disposición de ley, se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación, por lo que ésta es la única que puede determinar su uso y destino, así como las actividades que en ellos podrán desarrollarse.

Al respecto, no pasa inadvertido que el Municipio de Solidaridad, al emitir la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, impugnada, pretendió ejercer las atribuciones que se le otorgan en la fracción V del artículo 115 constitucional, en atención, entre otras cuestiones, a la existencia de propiedad privada y asentamientos humanos dentro del Parque y la Zona; sin embargo, la presencia de estos elementos no autoriza el ejercicio de las referidas atribuciones respecto de bienes nacionales de competencia federal, cuyo uso sólo puede ser determinado por autoridades pertenecientes a este nivel de gobierno.

En este orden de ideas, debe señalarse que, conforme a la ley, existe la posibilidad de que la Federación se coordine con los Estados y los Municipios para la realización de determinados actos en relación con este tipo de bienes; empero, dependerá de ésta la materialización de dicha posibilidad, así como los términos en que se concretará, por tratarse de bienes nacionales de su jurisdicción.

De esta manera, el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados y los Municipios respecto de estos bienes se condiciona a que la Federación estime necesaria y, por tanto, autorice su intervención, estableciendo la forma como deberán coordinarse para tal efecto.

En este punto, destacan los convenios de coordinación celebrados entre la Federación, el Estado de Quintana Roo y los Municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad, relacionados con el Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum, así como los convenios de coordinación celebrados entre la Federación, el Estado de Quintana Roo y el

Municipio de Tulum, relacionados con el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio de dicho Municipio.

Así también, el Programa de Conservación y Manejo del Parque Nacional Tulum, emitido por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el año dos mil siete.

En conclusión, al otorgarse a la Federación la facultad de regular acciones tendientes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal, ésta ejerce atribuciones exclusivas sobre los mismos e, incluso, de existir coordinación con el Estado y los Municipios en cuyo territorio se encuentren dichos bienes y zonas, ejerce un poder de dirección en la materia, al que se encuentra sujeta la actuación de estos dos niveles de gobierno.

Consecuentemente, se reitera, en la especie, el Municipio de Solidaridad se extralimita en el ejercicio de sus atribuciones, invadiendo con ello la esfera competencial de la Federación, tratándose de bienes nacionales de su jurisdicción, lo que deriva en la invalidez 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”, en las partes en que se pretende regular la zonificación y el desarrollo urbano dentro del

área que comprenden el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

Adicionalmente, el argumento expuesto por el Municipio demandado, en el que afirma que la "Norma Especial de Zonificación" -contenida en la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030- es de naturaleza suspensiva, pues sólo entraría en vigor en caso de que la validez jurídica del Decreto de Creación del Parque Nacional Tulum se afecte parcial o totalmente, al resolver sobre ello una autoridad federal, administrativa o judicial, competente; resulta infundado, en razón de que el Municipio ha incluido al referido Parque Nacional y a la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah dentro del Centro de Población de Tulum, regulándolos como si fueran zonas susceptibles de ser urbanizadas, pensando en su aprovechamiento urbano, desconociendo las implicaciones del régimen de propiedad pública de la Federación y reconociendo a los poseedores de terrenos comprendidos dentro del área la posibilidad de adquirir derechos en contra del interés público, contraviniendo así el régimen jurídico aplicable al polígono, hasta ahora protegido por los Decretos que amparan al Parque y la Zona como bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público federal.

De esta forma, al haberse declarado la invalidez de los actos impugnados en la controversia, resulta innecesario llevar a cabo el estudio de los restantes conceptos de invalidez expuestos en la demanda, resultando aplicable, a este respecto, la tesis jurisprudencial, cuyos datos de identificación, rubro y texto, son los siguientes:

“Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: X, Septiembre de 1999
Tesis: P./J. 100/99
Página: 705

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.”

3. Actual condición catastral y de asentamientos humanos al interior del área

Resulta necesario precisar el alcance concreto que debe atribuirse a la declaración de invalidez antes señalada, para lo cual debe hacerse referencia a la condición catastral y de asentamientos humanos al interior del área.

Mediante acuerdo de catorce de enero de dos mil once, se requirió a los Municipios de Tulum y Solidaridad, a efecto de que informaran si habían otorgado autorizaciones y/o licencias de construcción a particulares en predios ubicados dentro del área y precisaran si actualmente se encontraban prestando algún servicio

público dentro de la misma. Así también, se requirió al Poder Ejecutivo Federal, a efecto de que remitiera la documentación que obrara en su poder, relacionada con autorizaciones y/o licencias a particulares para la prestación de servicios turísticos en dicha área.

De igual forma, se requirió al perito designado por este Alto Tribunal, a efecto de que se constituyera nuevamente en el área e informara si, además de los tres inmuebles referidos en los dictámenes periciales (fracción 3 del predio “El Manatí”, fracción 4; Tankah II, fracción B, lote 1, fracción 1; y lote 47, carretera Tulum-Punta Allen), existen más construcciones u otro tipo de asentamientos humanos, así como infraestructura municipal para la prestación de servicios públicos en la misma.

Por último, se ordenó la práctica de una diligencia de inspección judicial, a efecto de constatar si, en el área, de acuerdo con las referencias ofrecidas por el perito oficial, contenidas en su dictamen pericial: (i) existen construcciones diversas a los tres inmuebles que se refieren en los dictámenes periciales, de tipo habitacional o de prestación de servicios turísticos; (ii) existe otro tipo de asentamientos humanos; y (iii) existen obras de urbanización, equipamiento e infraestructura municipal.

En desahogo al requerimiento que le fuera formulado, el Municipio de Tulum manifestó que:

- Del diecinueve de mayo de dos mil ocho, en que fue creado el Municipio, a la fecha, la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal únicamente ha otorgado dos licencias de construcción dentro del “Parque Nacional Tulum”, referidas al mismo predio y

propietario, de fecha veintidós de junio de dos mil nueve (se anexan copias certificadas de dichas licencias).

- De los servicios públicos a que se refiere la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, el Municipio presta los de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, así como el de seguridad pública (se anexan copias certificadas de diversos recibos de pago y roles de servicios de la policía de protección ciudadana).

Por su parte, el Municipio de Solidaridad atendió el citado requerimiento, remitiendo al efecto copia certificada de las siguientes constancias expedidas por la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal:

- Un listado de expedientes físicos y/o digitales del polígono de Tulum, zona costera.

- Una serie de autorizaciones y licencias de construcción otorgadas a particulares en predios ubicados dentro del polígono.

- Un plano elaborado por personal de la misma Dirección, en el cual se puede observar la ubicación de los predios que cuentan con las autorizaciones y/o licencias de construcción antes mencionadas.

Asimismo, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del Titular de dicho Poder, señaló que las Subsecretarías de Operación Turística y Planeación Turística de la Secretaría de Turismo, informaron que no habían otorgado autorizaciones, ni licencias a particulares para la prestación de

servicios turísticos y que, por tanto, no contaban con documentación relacionada con autorizaciones y/o licencias de este tipo, otorgadas por esa dependencia para operar en el “Parque Nacional Tulum”.

Por otro lado, el perito designado por este Alto Tribunal hizo constar en la opinión técnica que le fue solicitada que, del recorrido del polígono que comprende el área, se observó que, además de los tres inmuebles referidos en los dictámenes periciales:

- Existen construcciones definitivas (muros con losas o techumbre de palma) y no definitivas (palapas con techumbre de palma o cartón) para la prestación de servicios turísticos.

- No existe otro tipo de asentamientos humanos.

- No se encontraron obras de urbanización, equipamiento e infraestructura municipal.

Finalmente, el acta levantada con motivo del desahogo de la prueba de inspección judicial en el polígono del área, señala lo siguiente:

> ***“En la ciudad de Tulum, Estado de Quintana Roo, siendo las doce horas del día veintiuno de enero de dos mil once, en la entrada del estacionamiento de la zona arqueológica de Tulum, lugar acordado con las partes, como punto de reunión para el desahogo de la prueba de inspección judicial, ordenada por el Ministro Instructor Sergio A. Valls Hernández, mediante proveído de catorce de enero del año en curso, dictado en la controversia constitucional al rubro citada, los***

suscritos licenciados Marco Antonio Cepeda Anaya y Salvador Rojas Barrera, Secretario y Actuario, respectivamente, 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, procedimos al inicio de la diligencia, asistidos por el perito Héctor Álvarez Salas, quien se une a la diligencia para efecto de emitir en su oportunidad la opinión técnica que se le requirió, así como por los licenciados Vianney Amezcua Salazar y Michel Jorge Luna Velázquez, Secretaria de Estudio y Cuenta y Actuario, respectivamente, de la ponencia del Ministro Instructor; asimismo, comparecen por parte del Poder Ejecutivo Federal actor, los licenciados Armando Argüelles Paz y Puente e Israel Gordoa Márquez, y por parte del Municipio demandado de Tulum, Estado de Quintana Roo, los licenciados Juan Pedro Machado Arias y Pedro Alberto Nava Malagón, así como el Síndico Nicacio Canche Catzim; todos los comparecientes del conocimiento personal de los suscritos Secretario y Actuario, excepto el Sindico Municipal de Tulum, quien se identifica con credencial para votar que se tiene a la vista con folio 0000041658795. Acto seguido, a efecto de iniciar materialmente el desahogo de la inspección, de común acuerdo con las partes, nos trasladamos al vértice de la poligonal ubicado en el punto suroeste, el que para mayor referencia del lugar, se identificará con el número uno (1) del croquis que se acompañará a esta acta; las partes coinciden en que dicho punto es el

límite de la poligonal materia de la inspección y además se acompañan las fotografías que en el acto se tomaron (4) y que una vez reveladas y certificadas se agregarán como parte de esta acta. Acto seguido, nos trasladamos en dirección este, hacia la playa conforme a las indicaciones del croquis y hasta llegar al punto número dos (2) que se ubica a la orilla de la playa, del cual se tomaron las fotografías cinco, seis, siete, ocho, nueve, diez, once, doce, trece y catorce, en cuyo lugar se da fe de diversas chozas de palma o palapas pequeñas, que al parecer, se ubican, una parte dentro del perímetro del parque y otras hacia afuera, sin que exista línea divisoria, sino únicamente vestigios de postes de concreto (trozos destruidos) en algunas partes de la línea recta que nos indica el perito. Asimismo, como a unos noventa metros (por el dicho del perito) se encuentra otra división o barda de construcción que al parecer corresponde al complejo turístico 'Blue Tulum', conforme a la fotografía catorce. De ese lugar nos regresamos en línea recta hacia la intersección de la carretera que recorre la playa en forma paralela, en donde se ubica el citado complejo turístico, en donde se tomaron fotografías de la número quince a la veinticuatro, en donde se hace constar que existen dos pequeñas casetas de policía que al parecer se ubican en la línea divisoria del polígono. Enseguida, procedimos a entrar al complejo, donde fuimos atendidos por el Gerente del mismo, Patrick Lorenz y se tomaron las fotos que se indican; se trata de un complejo que abarca desde la intersección de la carretera hasta la orilla de la playa,

identificado en el croquis con el número tres (3). A continuación, seguimos la ruta hacia la zona arqueológica, en forma paralela a la playa y aproximadamente a doscientos metros, según la referencia del perito, constatamos que existen restos de algunas chozas de palma semidestruidas, así como una acceso peatonal en dirección a la playa, tales chozas están al costado de la carretera, delimitadas por cercas de alambre, son aproximadamente dos, como se indica en las fotografías números veinticinco a veintiocho. Siguiendo la misma ruta, en dirección a la zona arqueológica, encontramos como a unos trescientos cincuenta metros a orillas de la carretera, una malla ciclónica de color verde que divide el acceso a la playa, sin que exista construcción alguna, asimismo, enseguida se encuentran dos construcciones en forma consecutiva, con apariencia de obras inconclusas, que por el dicho de los delegados del Poder Ejecutivo Federal, la primera la identifican como la finca "Alternature", que mencionan se encuentra clausurada por el INAH y la PROFEPA, siendo un área sin acceso y al interior se aprecian unos sellos doblados (fotografías de la veintinueve a la treinta y tres); la segunda finca también clausurada, en la parte de enfrente tiene un letrero en letras rojas con la leyenda clausurado y en la parte alta de la construcción con letras negras señala "PROPIEDAD PRIVADA" y que por el dicho del Síndico de Tulum se encuentra abandonada desde hace aproximadamente diez años y que la clausura es del Municipio, porque se trató de reanudar la obra (fotografías treinta y

cuatro, treinta y cinco y treinta y seis). Asimismo, se hace constar que en la parte de enfrente, hacia el lado opuesto de la carretera se encuentran entre el bosque cinco chozas de madera y palma y hacia el interior otras trece, haciendo un conjunto de dieciocho chozas diseminadas en el bosque, con dos baños y una pequeña bodega de concreto con un tinaco rotoplas en la parte superior (fotos treinta y siete, treinta y ocho, treinta y nueve, cuarenta y cuarenta y uno); y que por el dicho del Síndico, las chozas son de los dignatarios mayas del Centro Ceremonial Tulum, asimismo, los delegados del Poder Ejecutivo Federal manifiestan se encuentran clausuradas, sin que se advierta que tengan algún tipo de servicio público, las cuales se encuentran desocupadas y nos atendió una persona que no proporcionó su nombre y que al parecer es el encargado de cuidarlas; siguiendo el recorrido y a unos cincuenta metros, encontramos del lado de la playa, una finca conocida como 'Mayan Grill', al interior de la cual se encontraba una señora que manifestó era una propiedad privada; en la cual se pudo apreciar seis palapas que aparentemente se rentan con fines turísticos, una parte es construcción de concreto y frente a la playa se encuentra un pequeño local de restaurante (foto cuarenta y dos). Acto seguido, continuamos el recorrido y a orillas de la carretera del lado de la playa encontramos un señalamiento que dice 'Diamante K Hotel', al cual ingresamos y se hace constar que se trata de construcciones en su mayoría de madera y techos de palma, y otra parte de material de concreto y/o piedra

con techo de palma, las que tienen vista al mar y que se encontraban ocupadas por diversas personas, al parecer turistas; en la parte de enfrente de dicho lugar, a un costado de la carretera, se advierte una manta semidestruida con la leyenda clausurado por la SEMARNAT, sin que se advierta que tenga red de luz eléctrica, dado que por la orilla de la carretera no hay postes de luz o tendido de luz eléctrica (fotos de la cuarenta y tres a la cuarenta y ocho). Siguiendo el trazo de la carretera, a la altura del kilómetro tres, por el señalamiento que se advierte a un costado, se tiene a la vista otra finca ubicada del lado de la playa denominada 'Dzi-Baan-Actun'; se trata de construcciones de material o concreto con techos de palma, que a simple vista, se usa con fines turísticos (fotos cuarenta y nueve y cincuenta). Continuando el recorrido, llegamos a otra finca que se denomina 'Cabaña Playa Condesa', con acceso a la playa; se trata de construcciones de madera con techo de palma, que por el dicho del Síndico Municipal que interviene en la diligencia, la finca es de su propiedad; además, al lado opuesto de la carretera, encontramos cuatro cabañas de madera y palma, entre el área de bosque; en el mismo lugar se encontraban dos torres de antenas, de las cuales una funciona como generador de energía eólica (fotos de la cincuenta y uno a la cincuenta y cinco). Continuando el recorrido hacia la zona arqueológica, se localizó del lado de la playa otra finca denominada 'Mezzanine', restaurante/bar/hotel, en la cual se prestan servicios turísticos, se trata de una construcción amplia de

concreto con techos de palma** (fotos de la cincuenta y seis a la cincuenta y nueve). Posteriormente, avanzado el recorrido encontramos del lado de la playa, una construcción de madera con láminas de cartón semidestruida y deshabitada (con una letrero que dice 'Propiedad de Daniel Reyes Basso, informes 9841163775'), la cual se identifica con la foto número sesenta. Posteriormente, en el mismo recorrido, encontramos otra finca denominada 'La Vita é bella'; se trata de construcciones en su mayoría de madera y palma con vista a la playa, que se usan como restaurante, bar, bungalows con fines vacacionales o turísticos (fotos de la sesenta y uno a la sesenta y tres); al lado opuesto de la carretera, en la zona de bosque, se encuentra en la orilla una casa de madera con techo de lámina de cartón, en la que se encontró a una persona que no permitió el acceso y quien manifestó que cuida dicha casa (foto sesenta y cuatro). Acto seguido, avanzamos y se encontró del lado de la playa una finca que se denomina 'Playa las Palmas', en donde se alcanza a observar una cabaña cerca de la playa y a un costado hay una división o cerca de alambres que divide otra finca, en donde se encontró otra palapa (fotos de la sesenta y cinco a la sesenta y siete); asimismo, enfrente de dicho lugar, en el área de bosque, se encuentran a un costado de la carretera dos cabañas de madera y palma, aparentemente deshabitadas (foto sesenta y ocho). Siguiendo el recorrido, se tiene a la vista otra construcción del lado de la playa, denominada 'Extreme Control We love Kiteboarding Playa

Esperanza Tulum'; el acceso a dicha finca se encuentra cerrado, al frente tiene una barda color café con un zaguán negro que contiene pegado un sello de clausura** (fotos de la sesenta y nueve a la setenta y uno). Enfrente de dicho lugar, en el área de bosque existen a la orilla de la carretera **dos cabañas pequeñas de madera y palma, en una de las cuales había personas que aparentemente las habitan** (foto setenta y dos). Acto seguido, siguiendo la ruta de la carretera encontramos una entrada hacia la playa, donde existen instalaciones del **Hotel 'El Paraíso', con una construcción de cemento a la entrada a manera de recepción y hacia el interior se advierte una construcción horizontal de aproximadamente ocho habitaciones de hospedaje**; (donde se tomaron las fotos de la setenta y tres a la setenta y seis); al lado de dicha finca, rumbo hacia la zona arqueológica se encuentra una entrada hacia la playa con un anuncio que dice '**Restaurante Bar El Mariachi Beach'** y **al ingresar al lugar encontramos una construcción de cemento color verde, así como diversas palapas en formación hacia la playa y una palapa grande que sirve de restaurante; las cabañas se ubican en tres filas de aproximadamente seis cada una, las cuales tienen colocados sellos de clausura y que aparentemente se rentaban con fines turísticos, dicho lugar se identifica con un letrero que dice: 'Mar Caribe-Cabañas'** (fotos setenta y siete a ochenta y tres). Continuando con el recorrido, encontramos otro acceso a la playa con un anuncio que dice: **'Zazil-Kin (Hotel y Cabañas, Restaurante, Lounge Bar)'** y **al entrar al lugar

encontramos un complejo turístico integrado por diversas palapas, así como una recepción y un acceso hacia la playa (fotos de la ochenta y cuatro a la ochenta y ocho). A continuación nos trasladamos a la finca siguiente que tiene un acceso hacia la playa con un letrero en forma de círculo que indica 'Santa Fe, Drinks, Food and Fun', y al ingresar al lugar constatamos que existe un restaurante que estaba funcionando a la orilla de la playa. Asimismo, junto al restaurante citado se advierte en línea paralela a la playa, una cerca de alambre que delimita dos construcciones aparentemente abandonadas, con una puerta de acceso que dice: 'Propiedad privada', conocida como el Mirador (fotos ochenta y nueve a noventa y dos). La anterior finca es la última de la parte suroeste del polígono y se encuentra un poco antes de llegar al perímetro donde inicia la zona arqueológica, la cual está afuera del área a inspeccionar, de conformidad con el plano del perito oficial y que para mayor referencia se identifica con el número cuatro (4) en el croquis que se acompaña; asimismo, se hace constar que durante el recorrido en esa parte del polígono no se encontró evidencia de obras de urbanización, equipamiento urbano o infraestructura municipal, sino únicamente los inmuebles ya descritos que se localizan en forma consecutiva y paralela a la orilla de la playa, los que se dedican a la prestación de servicios turísticos y no se advierte que tengan servicios públicos; en su mayoría los inmuebles son de tipo rústico y se abastecen de energía eléctrica con plantas de luz y no hay evidencia

***de que exista red de agua potable, sino que principalmente la obtienen mediante pipas que depositan el agua en cisternas. Además, se hace constar que el tramo de carretera paralelo a la playa sólo llega hasta la entrada de la zona arqueológica, la cual tiene acceso restringido o vigilancia y la superficie o parte suroeste del polígono se compone de bosque o selva, con excepción de los inmuebles descritos que se localizan a orilla de la playa y con acceso por la carretera, que por el dicho del perito tiene aproximadamente una longitud de tres punto cinco kilómetros; y siendo las diecisiete horas con cincuenta minutos del día de hoy veintiuno de enero, se suspende la diligencia para reanudarse al día siguiente a las ocho horas, dado que se hizo de noche. Conste. (FIRMADA) - - -

quedado descritos y que se ubican a orilla de la playa (fotografías noventa y tres a noventa y cinco). Acto seguido, nos trasladamos a la zona comercial que se encuentra a la entrada del Parque Tulum y que para mayor referencia se identifica con el número cinco (5) en el croquis anexo, en donde se pudo advertir que a un constado de la línea divisoria que sale a la carretera, existen algunos comercios que están fuera del parque, en el cual no existen asentamientos humanos ni obras de urbanización, sino únicamente en sus límites hay construcciones destinadas al comercio, que por el dicho del perito, se encuentran hacia el lado interno del parque; se trata de tres inmuebles que corresponden a las fotografías noventa y seis, noventa y siete, y noventa y ocho, asimismo, otra construcción de madera y palma que corresponde a la fotografía noventa y nueve; además, en la misma línea y antes de llegar a la carretera que conduce a Cancún, se encuentran dos inmuebles que se identifican como Hoteles 'Andrea's Tulum' y 'Riviera Maya Hotel Acuario Ruinas Tulum' (fotos de la cien a la ciento cinco), los que al parecer, por el dicho del perito, una parte de los mismos se encuentra dentro de los límites del parque. Enseguida, nos trasladamos por la carretera con dirección a Cancún, la cual es paralela a la línea divisoria del parque, hasta llegar a una entrada de vehículos con dirección hacia la playa, en la que existe una puerta de color blanco y que por el dicho de los delegados del Municipio de Tulum, conduce a la finca denominada 'Caleta Tankah' (fotos ciento seis a la ciento quince) y al llegar a la orilla de la

playa existe un complejo turístico compuesto por una recepción y un salón horizontal grande, el que aparentemente cuenta con servicio de energía eléctrica, al existir los postes de luz, asimismo, existe un edificio de dos pisos, de aproximadamente ocho habitaciones y a un costado otras cinco torres de tres niveles con habitaciones de hotel, las cuales cuentan con instalaciones de energía eléctrica con cableado subterráneo, de acuerdo con lo manifestado por el perito; todo el complejo se aprecia desocupado o sin prestación de servicios turísticos. Acto seguido, regresamos hacia la carretera en dirección a Cancún y encontramos otra entrada hacia la playa, que por el dicho del Síndico, se denomina 'Rancho Tankah' propiedad de Manuel Calcaneo y, a la entrada, existe una palapa construida de material o de cemento y techo de palma; asimismo, se advierte un tendido de postes eléctricos sobre el camino que va hacia la playa y, al llegar encontramos cuatro construcciones de cemento de un piso y al frente de la playa una palapa grande, de madera y palma; en el mismo lugar y de regreso a la carretera, ingresamos al bosque por un camino peatonal y aproximadamente a cien metros encontramos una pirámide y diversos restos arqueológicos, así como una casa de material que al parecer es ocupada ocasionalmente por los arqueólogos que trabajan en el lugar (fotos de la ciento dieciséis a la ciento diecinueve). Por otra parte, regresamos a la carretera y nos trasladamos a la siguiente entrada, del Hotel 'Dreams Tulum', al cual solicitamos se nos permitiera el acceso, y una vez

adentro constatamos que se trata de un complejo turístico, donde existe un edificio principal que sirve de recepción y hacia alrededor existen diseminados en el bosque aproximadamente veintiún edificios de dos pisos con habitaciones del hotel (fotos ciento veinte a ciento veintitrés). Continuando con el recorrido nos trasladamos al último vértice de la poligonal en dirección a Cancún, en el que existe un camino de terracería, paralelo a la línea divisoria en el que las partes coinciden en que se trata del límite del parque y al llegar hasta la orilla de la playa, encontramos un complejo de dos hoteles que, por el dicho del perito, en su mayor parte están fuera de los límites del polígono y que sólo en una pequeña porción, a la orilla de la playa, supuestamente invade el área materia de inspección. Finalmente, siendo las catorce horas con quince minutos del día sábado veintidós de enero de dos mil once, se concluye la diligencia de inspección, procediendo a dar lectura del acta a los comparecientes, y posteriormente solicita el uso de la voz el delegado del Municipio de Tulum, el licenciado Juan Pedro Machado Arias, quien manifiesta: "Solicito que se precise que el recorrido se hizo dentro de la poligonal construida por la SEMARNAT en el plano PN-064 y no conforme a la poligonal construida por el perito de esta H. Suprema Corte, de acuerdo al Decreto de expropiación de mil novecientos ochenta y uno."; asimismo, el licenciado Pedro Alberto Nava Malagón manifiesta: "Que el Municipio de Tulum se reserva su derecho de hacer manifestaciones respecto de las fotografías que se anexarán a la presente acta, en

virtud de que no fueron exhibidas en este momento y que por lo tanto, no se tiene conocimiento de si reflejan o no los fines de la inspección; en el mismo sentido, en este acto, se solicita copia certificada de la presente acta y sus anexos.”. Por su parte, el delegado de la parte actora, el licenciado Armando Argüelles Paz y Puente, solicita copia certificada de la presente acta y sus anexos y se reserva el derecho de hacer manifestaciones con relación a la presente diligencia, hasta en tanto se le dé vista con los documentos indicados. Por último, el licenciado Marco Antonio Cepeda Anaya, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, hace constar y da fe que en esta diligencia se tuvieron a la vista y a disposición de las partes un total de noventa y dos fotografías obtenidas de la diligencia practicada el día de ayer veintiuno de enero, las que fueron reveladas al final de la misma; asimismo, se acompaña en el acto, el croquis que se elaboró durante el desahogo de la prueba de inspección y faltan por agregar sólo las fotografías obtenidas el día de hoy, veintidós de enero, las que una vez reveladas y certificadas, se integrarán a la presente acta. Por último, el Síndico Municipal de Tulum, desea que quede asentado: “Que en el punto inspeccionado denominado ‘Cabañas Playa Condesa’, al lado opuesto de la carretera, en el área del bosque se encuentran nueve cabañas.”. A continuación, firman al margen y al calce de la presente acta, los que en ella intervinieron y quisieron hacerlo. Conste. (RÚBRICAS).”

En resumen, de dicha acta, se desprende lo siguiente:

- Sí existen construcciones diversas a los tres inmuebles referidos en los dictámenes periciales, tanto de tipo habitacional como de prestación de servicios turísticos.

- Sí existen asentamientos humanos distintos de los relacionados con los tres inmuebles referidos en los dictámenes periciales.

- No existen obras de urbanización, equipamiento e infraestructura municipal, pues las construcciones y los asentamientos humanos que se encuentran dentro del polígono son autosustentables.

En relación con lo asentado en el acta a que se ha hecho referencia, el Municipio de Tulum adujo lo siguiente:

- La inspección judicial no es una prueba pericial, por lo que lo advertido en ella no debe considerarse para efectos de determinar jurídicamente la ubicación y delimitación del “Parque Nacional Tulum”.

- Las referencias utilizadas en la diligencia corresponden a las del plano con clave PN-064 y no al construido por el perito designado por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme al Decreto de Creación del Parque Nacional.

- La carretera que sirvió de referencia en la primera parte de la diligencia, es la denominada Carretera “Tulum-Ruinas”.

- Lo documentado respecto de los hoteles “Dreams Tulum” y “Blue Tulum”, en el acta levantada con motivo de la diligencia de mérito, debe complementarse con el informe fotográfico elaborado por el perito oficial.

Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal, respecto del contenido de la referida acta, lo siguiente:

- Queda acreditado que, en el polígono del “Parque Nacional Tulum”, no existen obras de urbanización, equipamiento e infraestructura municipal y, como consecuencia de ello, es claro que no se prestan servicios municipales dentro de dicho Parque.

- Algunas de las construcciones existentes dentro del polígono del Parque se encuentran deshabitadas e, incluso, con procedimientos administrativos de suspensión y/o clausura emitidos por diversas autoridades federales (se anexan copias de diversos procedimientos administrativos instaurados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; amparos y denuncias por invasión de la zona federal marítimo terrestre; y violaciones a clausuras).

Por otra parte, en alcance al oficio número 5.0198/2011, de fecha primero de febrero de dos mil once, mediante el cual se solicitó una prórroga para desahogar en su totalidad el requerimiento formulado en auto dictado el catorce de enero del mismo año, en el cual se requirió al Poder Ejecutivo Federal para que, en un plazo de diez días hábiles, remitiera la documentación que obrara en su poder relacionada con autorizaciones y/o licencias a particulares para la prestación de servicios turísticos en el “Parque Nacional Tulum”, el Consejero Adjunto de Control Constitucional y de lo Contencioso, en

suplencia por ausencia del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, del Consejero Adjunto de Consulta y Estudios Constitucionales y del Consejero Adjunto de Legislación y de Estudios Normativos, en representación del titular del Poder Ejecutivo Federal, exhibió diversas documentales relacionadas con:

a) Cuatro autorizaciones en materia de impacto ambiental otorgadas a las siguientes personas morales:

- Sole Resort, S.A. de C.V., en relación con los proyectos “Desarrollo Turístico Sole Resort” y “Desarrollo Turístico Sole Resort Nueva Ampliación”.

- Tulum Maya, S.A. de C.V., en relación con el proyecto “Tulum Spa”.

- Inmobiliaria Turística del Carmen, S.A. de C.V., en relación con el proyecto “DC Villas Tulum”.

b) Cinco excepciones de evaluación en materia de impacto ambiental otorgadas a las siguientes personas físicas y morales:

- Emilio Heredia Lima, para la construcción y operación de una vivienda unifamiliar.

- Daniel Reyes Basso, para la construcción y operación de una vivienda unifamiliar.

- Sole Resort, S.A. de C.V., en relación con la solicitud de modificación y ampliación del proyecto “Desarrollo Turístico Sole Resort”.

- Zazilkin, S.A. de C.V., en relación con la solicitud de remodelación del proyecto “Cabañas Zazilkin”.

- Inmobiliaria Turística del Carmen, S.A. de C.V., en relación con el proyecto “DC Villas Tulum”.

c) Dos resoluciones de prórrogas de plazo para término de construcción otorgadas a la persona moral denominada Tulum Maya, S.A. de C.V., en relación con el proyecto “Tulum Spa”.

d) Cinco acuerdos de ampliación del plazo para construcción otorgados a la persona moral denominada Tulum Maya, S.A. de C.V., en relación con el proyecto “Tulum Spa”.

e) Dos acuerdos de improcedencia otorgados a las siguientes personas morales:

- Sole Resort, S.A. de C.V., en relación con las obras de ampliación del proyecto “Desarrollo Turístico Sole Resort”.

- Tulum Maya, S.A. de C.V., en relación con la solicitud de ampliación del plazo para la preparación del sitio y construcción del proyecto “Tulum Spa”.

f) Una resolución respecto a la solicitud de revalidación otorgada a la persona moral denominada Inmobiliaria Turística del Carmen, S.A. de C.V., en relación con el proyecto “DC Villas Tulum”.

Al respecto, la autoridad federal señala que <u>las autorizaciones en materia de impacto ambiental únicamente valoran la viabilidad desde el punto de vista ambiental y no prejuzgan respecto de la</u>

propiedad de los predios en los que se realizarán las actividades u obras, pues, como se advierte de la lectura de las mismas, se condicionan a la obtención de los permisos, concesiones y demás autorizaciones federales, estatales o municipales, que se requieran para dichos fines.

Asimismo, el Síndico del Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, exhibió copia de diversos documentos que, a su juicio, acreditan la propiedad particular de predios ubicados dentro del polígono del “Parque Nacional Tulum”, expedidos únicamente por autoridades estatales y municipales:

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2008.

NO.	PROPIETARIO	DOCUMENTO QUE ACREDITA LA PROPIEDAD	FECHA
1	Dzuul Caamal Cenobio	- Contrato de promesa de venta - Boleta predial	25/01/2002 14/05/2010
2	Inmobiliaria Turística del Carmen, S.A. de C.V.	- Contrato de promesa de venta	02/05/2001
3	Tulum Maya, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 102,508)	30/11/1998
4	Zacil Adriana Palomo Lozano	- Contrato de promesa de venta	16/03/1999
5	Tiburón Point, S. de R.L. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 4,159) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo - Boleta predial	26/07/2005 31/08/2010 07/12/2010
6	Pablo Moreno Povedano	- Contrato de promesa de venta	04/03/1999
7	Naydy Magdaly de Atocha Magaña Castillo	- Contrato de compraventa con reserva de dominio	21/06/2004
8	Martha Laura Muñoz Kinil	- Contrato de promesa de venta	12/03/1999
9	Hugo Favio Bonilla Iglesias	- Contrato de promesa de venta	12/03/1999
10	Janine Sofía Regalado Ramírez	- Contrato de promesa de venta	24/03/1999
11	Pablo Canche Balam	- Subdivisión de predio (escritura pública número 422) - Contrato de promesa de venta - Boleta predial número 19,448 - Boleta predial número 19,447 **NOTA:** Las boletas prediales corresponden a predios distintos	30/10/1995 03/05/2002 27/01/2011 27/01/2011
12	Leticia Barrios Santana	- Contrato de compraventa (escritura pública número 2,285) - Contrato de promesa de venta - Título de propiedad - Boleta predial número 17,031 - Boleta predial número 17,032	11/11/1996 16/12/1998 03/04/2000 17/11/2010 17/11/2010
13	Nicacio Canche Catzim	- Contrato de promesa de venta - Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial número 17,038 - Boleta predial número 17,039 **NOTA:** Las boletas prediales corresponden a predios distintos	16/12/1998 24/08/2005 17/11/2010 17/11/2010

14	Hanolas Corp, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 3,174) - Contrato de compraventa (escritura pública número 3,200) - Contrato de compraventa (escritura pública número 2,834) - Contrato de compraventa (escritura pública número 2,833) - Boleta predial número 11,050 - Boleta predial número 11,048 - Boleta predial número 18,034 - Boleta predial número 18,035 **NOTA:** Las boletas prediales corresponden a predios distintos	04/02/2003 24/02/2003 05/04/2004 05/04/2004 08/06/2010 08/06/2010 08/12/2010 08/12/2010
15	KR Playa VI, S. de R.L. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 8,438) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 30810-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,337) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 29737-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,347) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 27810-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,342) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 27809-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,267) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 27228-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,266) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 26782-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,262) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 26783-1 - Contrato de compraventa y extinción total de fideicomiso (escritura pública número 8,496) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y	24/02/2006 29/06/2006 03/04/2006 19/06/2006 03/04/2006 19/06/2006 03/04/2006 19/06/2006 15/03/2006 12/05/2006 15/03/2006 03/05/2006 15/03/2006 03/05/2006 07/04/2006 30/06/2006

		Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 30811-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,507) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 30377-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,536) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 30712-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,619) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 30742-1 - Contrato de compraventa (escritura pública número 38,624) **NOTA:** Las referidas boletas corresponden a distintos predios	 24/05/2006 22/06/2006 01/06/2006 29/06/2006 23/06/2006 29/06/2006 23/06/2006
16	Daniel Reyes Basso	- Contrato de fideicomiso irrevocable traslativo de dominio (escritura pública número 40,674) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo	09/06/2006 19/07/2006
17	Roger Alberto Lugo Méndez y Copropietarios	- Contrato de compraventa (escritura pública número 325) - Boleta predial	06/12/1999 14/12/2009
18	Sara Cecilia Montoya Pérez	- Subdivisión de predio (escritura pública número 7,543)	11/11/1999
19	Distribuidora Disur, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 14,054) - Boleta predial	18/02/2003 25/01/2011
20	Irma del Carmen Sevilla de Dorantes	- Título de propiedad	19/03/1975
21	Esther Madrigal Abundiz	- Contrato de promesa de venta	26/04/2002
22	Coteqroo, S.A. de C.V.	- Título de propiedad - Subdivisión de predio (escritura pública número 20,407)	19/10/1998 16/06/2006
23	Negra Bamboo, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa con reserva de dominio (escritura pública número 3,956) - Contrato de compraventa con reserva de dominio (escritura pública número 3,955)	22/12/2000 22/12/2000
24	Tulum Village, S.A. de C.V.	- Certificado de medidas y colindancias e informe catastral de subdivisión (escritura pública número 10,324 bis) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo	21/08/2008 03/07/2009

25	Pedro Muñoz Romero	- Contrato de compraventa con reserva de dominio	09/07/2003
26	Dignatarios Mayas del Centro Ceremonial de Tulum "Quimao-Ollon"	- Contrato de promesa de venta - Boleta predial	15/02/2002 19/02/2010
27	Elsy María Alcocer Aguilar	- Título de propiedad	31/03/2004
28	Lizzie María Kumul Heredia	- Contrato de promesa de venta	14/01/2002
29	Roberto Palazuelos Badeaux	- Contrato de compraventa (escritura pública número 1,860) - Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial número 17,546 - Boleta predial número 17,547 - Boleta predial número 17,548 - Boleta predial número 17,549 **NOTA:** Las referidas boletas corresponden a predios distintos	17/06/1996 26/01/2004 31/12/2010 31/12/2010 31/12/2010 31/12/2010
30	Irma Barrios Santana	- Contrato de promesa de venta - Boleta predial	03/05/2002 16/12/2010
31	María de los Ángeles Canche Barrios	- Contrato de promesa de venta - Boleta predial	03/05/2002 17/11/2010
32	Erika Guadalupe Canche Barrios	- Contrato de promesa de venta - Boleta predial	03/05/2002 17/11/2010
33	Claudia Magali Spinelli	- Contrato de compraventa (escritura pública número 3,187)	15/11/2001
34	Amparo Colín Álvarez	- Contrato de promesa de venta - Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial	26/03/1999 26/05/2005 06/09/2006
35	Matiliana Ku Cauich	- Contrato de promesa de venta - Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial	23/03/1999 27/05/2005 06/09/2006
36	Aniceto González López	- Contrato de promesa de venta - Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial	22/05/2002 27/05/2005 06/09/2006
37	Isidro González Colín	- Contrato de promesa de venta - Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial	22/05/2002 27/05/2005 06/09/2006

38	Gregorio Ku Cauich	- Contrato de promesa de venta - Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial	30/05/2002 27/05/2005 06/09/2006
39	Evelia del Socorro Medina Carvajal	- Contrato de promesa de venta - Boleta predial	17/03/1999 07/12/2010
40	Marciano Toledo Sánchez	- Contrato de promesa de venta - Protocolización de constancias de información ad perpetuam en la vía de jurisdicción voluntaria para acreditar posesión (escritura pública número 16) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo	Fecha ilegible 29/01/2007 25/07/2007
41	Raúl Camarillo Cruz	- Contrato de promesa de venta - Boleta predial	26/03/1999 07/12/2010
42	Inmobiliaria Zaazil Kin, S.A. de C.V.	- Constancia de venta de terreno expedida por la Dirección General del Catastro del Gobierno del Estado de Quintana Roo - Boleta predial	23/03/1981 20/12/2010
43	César Portilla Rosado	- Subdivisión de predio (escritura pública número 5,497) - Certificado de medidas y colindancias y subdivisión de predio (escritura pública número 8,265) - Certificado de libertad de gravámenes - Boleta predial número 16,138 - Subdivisión de predio (escritura pública número 12,682) - Certificación de medidas y colindancias (escritura pública número 13,479) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 55454-1 - Certificación de medidas y colindancias (escritura pública número 13,480) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 55453-1 - Certificación de medidas y colindancias (escritura pública número 13,481) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 55452-1 - Boleta predial número 15,439 - Boleta predial número 15,440 - Boleta predial número 15,518 **NOTA:** Los referidos documentos corresponden a predios distintos	13/11/1996 23/11/2001 21/10/2004 18/06/2004 14/02/2005 12/06/2007 27/06/2007 12/06/2007 27/06/2007 12/06/2007 27/06/2007 07/12/2010 07/12/2010 07/12/2010

44	Arotesa Playa, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 42,942) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo **NOTA:** El referido contrato y boleta amparan la propiedad de siete diferentes lotes del mismo predio	12/12/2007 20/10/2008
45	Lydia Esther Portilla Manica	- Contrato de compraventa (escritura pública número 29,651) - Boleta predial - Cédula catastral - Constancia de no adeudo de impuesto predial	13/02/2006 26/01/2006 27/01/2006 27/01/2006
46	Sole Capital, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 12,682) - Contrato de compraventa (escritura pública número 12,683)	14/02/2005 14/02/2005
47	Jorge Alberto Portilla Manica	- Subdivisión de predio (escritura pública número 3,174) - Contrato de compraventa (escritura pública número 7,662) - Certificación de medidas y colindancias y subdivisión de predio (escritura pública número 8,273) **NOTA:** La referida certificación ampara la propiedad de cinco fracciones de un mismo lote	03/07/1997 20/06/2001 23/11/2001
48	María Obdulia Pérez Córdova	- Certificación de medidas y colindancias y subdivisión de predio (escritura pública número 8,262)	23/11/2001
49	Bellport, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 1,057)	Fecha ilegible
50	Porposa, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 5,798)	18/07/1997
51	Inmobiliaria Tankah Tulum, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 2,681) - Certificado de libertad de gravámenes, con número H67494 - Certificado de libertad de gravámenes, con número H67495 - Certificado de libertad de gravámenes, con número H67496 - Boleta predial con número 25,201 - Boleta predial con número 25,202 - Boleta predial con número 25,208	19/05/1999 11/08/1999 11/08/1999 11/08/1999 29/12/1998 29/12/1998 29/12/1998

		NOTA: Los certificados y boletas corresponden a predios distintos	
52	Guadalupe del Carmen Portilla Manica	- Subdivisión de predio (escritura pública número 12,683) - Servidumbre voluntaria de paso sobre una fracción del predio denominado “El Manatí, Fracción IV”, ubicado en el Municipio de Solidaridad, Estado de Quintana Roo (escritura pública número 12,733) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 17183-3 - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 17183-4 - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 17183-5 **NOTA:** Aparentemente, las referidas boletas corresponden a tres lotes distintos de la misma fracción del predio sobre la que se constituyó la servidumbre voluntaria de paso.	14/02/2005 28/02/2005 07/04/2006 07/04/2006 07/04/2006
53	José Miguel Portilla Manica	- Certificación de medidas y colindancias (escritura pública número 13,494) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo	15/06/2007 26/06/2007
54	César Augusto Portilla Manica	- Certificación de medidas y colindancias (escritura pública número 13,483) - Certificación de medidas y colindancias (escritura pública número 13,482) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 55455-1 - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo, con número 55451-1 **NOTA:** Las certificaciones y boletas corresponden a predios distintos	12/06/2007 12/06/2007 27/06/2007 27/06/2007
55	Mariano Lozano Unzueta	- Contrato de compraventa (escritura pública número 34,254)	11/10/2002
56	Epifania Coral Poot	- Título de propiedad	18/05/1999
57	Felipe Ramírez González	- Contrato de compraventa con reserva de dominio	12/09/2003
58	José Domingo Montejo Zetina	- Contrato de compraventa (escritura pública número 3,587) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo	20/01/2005 03/08/2005

59	Sergio Ramírez Vizcarra	- Contrato de compraventa (escritura pública número 1,239)	11/02/1998
60	Álvaro Alberto Magaña Galue	- Contrato de promesa de venta	23/03/2000
61	Libia Georgina Azueta Marzuca	- Título de propiedad - Subdivisión de predio (escritura pública número 1,843) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo.	08/03/1995 30/11/2009 01/12/2009
62	Aniceto González Colín	- Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial	26/05/2005 20/01/2010
63	Enrique González Colín	- Contrato de compraventa con reserva de dominio - Boleta predial	26/05/2005 31/01/2011
64	Adriana Alejandra Castro Palomo	- Título de propiedad - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo	27/05/2005 31/07/2006
65	Silvia Pool Caamal	- Contrato de promesa de venta	29/04/2002
66	Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Quintana Roo	- Título de propiedad	06/12/2001
67	Alfredo Toledo Medina	- Contrato de promesa de venta	24/03/1999
68	Delfina Margarita Medina Carvajal	- Contrato de promesa de venta - Contrato de promesa de venta - Boleta predial	06/05/1998 24/03/1999 07/12/2010
69	Carlos de Jesús Fernández y Alcocer	- Título de propiedad	15/10/2001
70	José Juan Valdivia Berrones y Carlos Eduardo Rafael Luengas Montiel	- Contrato de compraventa (escritura pública número 42,151) - Boleta predial	05/09/2008 29/11/2010
71	Samuel Palencia Maldonado	- Contrato de promesa de venta	30/12/1992
72	Cástulo M. Quintal Pérez	- Contrato de promesa de venta	30/12/1992
73	Jorge Castillo Góngora	- Contrato de promesa de venta	30/12/1992
74	Jesús Joel Castro Calderón	- Contrato de promesa de venta	30/05/2002
75	Pedro Sánchez Domínguez	- Contrato de promesa de venta	03/03/1999
76	René Osorio Ávila	- Contrato de promesa de venta	15/05/2002
77	Refaccionaria Jorge, S.A. de C.V.	- Contrato de compraventa (escritura pública número 19,466) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo	26/09/2005 02/05/2006
78	Javier Flores Flores	- Contrato de promesa de venta	28/06/2002
79	Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera	- Título de propiedad	30/03/2004

	“Pescadores de Tulum, S.C.L.”	- Certificación de medidas y colindancias (escritura pública número 38,620) - Boleta de registro ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Quintana Roo - Boleta predial	23/06/2006 27/06/2006 05/01/2010
80	Benjamín Villaseñor Virrueta	- Contrato de promesa de venta	03/06/2002

Como se observa, aun cuando las construcciones -tanto habitacionales como turísticas- y los asentamientos humanos en cuestión abarcan una mínima parte de la superficie total del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, al encontrarse ésta, en su mayoría, en las condiciones originales que motivaron la expedición de los Decretos respectivos, en mil novecientos ochenta y uno y mil novecientos noventa y tres; de la revisión de las constancias que interesan en este punto, se advierte la existencia de propiedad privada y asentamientos humanos dentro del área.

Al respecto, debe señalarse que, aun cuando la vulneración a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal se planteó, de inicio, respecto de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, al incluirse en ella bienes del dominio público de la Federación; el alcance de los efectos de la declaratoria de invalidez de los actos impugnados, no puede llegar al extremo de determinar el destino final de todas y cada una de las construcciones y asentamientos humanos ubicados dentro del área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, sino que deberá ser la Federación la que, en ejercicio pleno de su jurisdicción sobre estos bienes y atendiendo, en todo momento, a su preservación, resuelva la situación de las construcciones y los asentamientos humanos existentes en el área, para lo cual podrá coordinarse con el Estado de Quintana Roo y los Municipios demandados, estableciendo la forma y términos en que éstos intervendrán.

Por tanto, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece

que, en atención a la invalidez decretada, corresponde a la Federación ejercer las atribuciones exclusivas que se le confieren respecto del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, determinando en qué medida habrá de coordinarse, en su caso, con los otros niveles de gobierno y atendiendo la preservación de dichos bienes, a efecto de resolver el destino de las construcciones -habitacionales y turísticas- y los asentamientos humanos ubicados dentro del área que éstos ocupan.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la invalidez 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”; sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah; para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Por mayoría de diez votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto al estudio contenido en el considerando sexto, en el que se responde a la pregunta consistente en ¿cuál es el área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, sobre la que la Federación argumenta tener jurisdicción exclusiva? El Señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra e indicó que el proyecto aborda, además del área que comprenden los respectivos Parque Nacional y Zona de Monumentos Arqueológicos, su ubicación.

Por mayoría de diez votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo

Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto al estudio contenido en el considerando sexto, en el que se determina cuál es el régimen aplicable al área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah y en el sentido de que la regulación de los parques nacionales es jurisdicción exclusiva de la Federación. El Señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra, considerando que es facultad de la Federación lo relativo a los parques nacionales, pero no una facultad exclusiva, dado que aquélla se desarrolla en un ámbito de competencias concurrentes que, a su vez, deben coordinarse.

Por unanimidad de once votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a declarar la invalidez del acuerdo de cinco de abril de dos mil ocho, en el que se deja sin efecto el diverso de cinco de junio de dos mil siete, que aprobó la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

Por unanimidad de once votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a la determinación de que, en el caso concreto, se trata de un aspecto de coordinación en el ejercicio de las atribuciones relacionadas con el área que comprende el Parque

Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. El Señor Ministro Aguirre Anguiano manifestó que, además, existe concurrencia.

Por unanimidad de once votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a mantener las consideraciones visibles a fojas trescientos cincuenta y cuatro a trescientos sesenta, con las matizaciones propuestas por los Señores Ministros Cossío Díaz y Zaldívar Lelo de Larrea.

Por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a conservar el estudio contenido en el punto tres, relativo a la condición catastral y de asentamientos humanos al interior del área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, con los ajustes correspondientes. Las Señoras Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas votaron en contra.

Por mayoría de diez votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a que el efecto de la declaración de invalidez es la exclusión del Parque Nacional y de la Zona de Monumentos Arqueológicos respectivos de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de

Población de Tulum 2006-2030. El Señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

Por mayoría de nueve votos de los Señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza, en cuanto a que corresponde a la Federación ejercer sus atribuciones, determinando en qué medida se coordinará con los diversos niveles de gobierno y atendiendo, en todo momento, a la preservación del Parque Nacional respectivo. Los Señores Ministros Aguirre Anguiano y Luna Ramos votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Ortiz Mayagoitia y Presidente Silva Meza.

El Señor Ministro Aguirre Anguiano reservó su derecho para formular voto particular y los Señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas y Ortiz Mayagoitia reservaron el suyo para formular sendos votos concurrentes.

El Señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

MINISTRO PRESIDENTE

JUAN N. SILVA MEZA

MINISTRO PONENTE

SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la controversia constitucional 72/2008, promovida por el Poder Ejecutivo Federal, fallada en sesión de doce de mayo de dos mil once, en el sentido siguiente: '**PRIMERO.-** Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. -- **SEGUNDO.-** Se declara la invalidez 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"; sólo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah; para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución. -- **TERCERO.-** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.'- Conste.

VOTO CONCURRENTE

QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2008, PROMOVIDA POR EL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EN CONTRA DE LOS MUNICIPIOS DE SOLIDARIDAD Y DE TULUM, AMBOS DEL ESTADO DE QUINTA ROO.

Comparto la conclusión a que se llega en la sentencia, tal como lo expuse en las sesiones de diez de enero, nueve, diez y doce de mayo pasados, en que analizamos y discutimos el tema de que se ocupa esta controversia, sin embargo, considero que la declaratoria de invalidez hecha por el Tribunal Pleno no debe comprender el estudio y efectos que se precisan en el punto 3 del considerando Sexto de la resolución, denominado ***"Actual condición catastral y de asentamientos humanos al interior del área."*** (fojas 370 a 401).

Como se informa en la parte inicial del considerando Sexto de la sentencia, en la controversia constitucional se impugnó el ***"Acuerdo aprobado por 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 denominado ***"Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030"***, sólo por cuanto hace a la

incorporación en dicho programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah (página 172).

Así, la litis en la controversia quedó circunscrita a determinar si esos precisos actos invadieron la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal, con la consecuente resolución (derivada del análisis pormenorizado de las pruebas y argumentos de las partes) en el sentido de que los acuerdos municipales sí implican una sustracción de la competencia del Poder Ejecutivo actor para regular los parques nacionales y los monumentos históricos

Ahora bien, el punto 3 del considerando Sexto de la sentencia se refiere a la actual condición catastral y de asentamientos humanos al interior del área geográfica ocupada por el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. En ese apartado se expone la investigación que se realizó y se informa sobre la ocupación de esa zona, permisos municipales y ecológicos otorgados, entre otros aspectos. Se concluye que existe propiedad privada y asentamientos humanos dentro del área, y que ***"…deberá ser la Federación, la que en ejercicio pleno de su jurisdicción sobre estos bienes y atendiendo en todo momento a su preservación, resuelva la situación de las construcciones y los asentamientos humanos existentes en el área, para lo cual podrá coordinarse con el Estado de Quintana Roo y los Municipios demandados, estableciendo la forma y términos en que éstos intervendrán."*** (foja 400).

En mi opinión, tal determinación escapa de la litis conformada y, por ello, como lo expuse en la sesión de doce de mayo, no debió incluirse. Los efectos de la declaración de invalidez de los acuerdos reclamados deben referirse únicamente a las disposiciones municipales que abarcan el parque nacional y la zona arqueológica Tulum-Tancah.

En un caso como este la Suprema Corte de Justicia no debe precisar que la Federación ***"podrá coordinarse"*** con el Estado y los Municipios, no debe indicar ningún alcance de la declaratoria de invalidez, que sea ajeno a la litis conformada.

Las facultades y atribuciones que tienen tanto la Federación, como los Estados y Municipios, están establecidas en la ley, y no es necesario que el Tribunal Pleno las precise en la sentencia.

En términos similares a mi postura resolvió este Alto Tribunal la controversia constitucional 66/2005, promovida por el Municipio de Tecámac, Estado de México, en sesión de fecha catorce de octubre de dos mil ocho. En dicho asunto, el acto reclamado fue el ***"Acuerdo por el que se autoriza el conjunto urbano de tipo mixto (habitacional social progresivo, comercial y de servicios) denominado 'Rancho La Capilla', ubicado en el Municipio de Tecámac, Estado de México"***, publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado, el trece de septiembre de dos mil cinco. La declaratoria de invalidez formulada por el Tribunal Pleno se refirió exclusivamente a dicho acuerdo, sin hacer consideraciones adicionales en torno a otros temas.

Es por ello que me aparto de la declaratoria de invalidez hecha por el Tribunal Pleno relativa al estudio y efectos que se precisan en el punto 3 del considerando Sexto de la sentencia.

MINISTRA MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

Guadalupe Ortiz B.
Alfredo Villeda A.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2008, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO EN LA SESIÓN DE DOCE DE MAYO DE DOS MIL ONCE.

En la presente controversia constitucional, el Tribunal Pleno analizó la validez del Acuerdo aprobado en la décima cuarta sesión extraordinaria de cabildo, de cinco de abril de dos mil ocho, en el que se deja sin efecto legal el diverso Acuerdo de cinco de junio de dos mil siete, aprobado en la quincuagésima quinta sesión ordinaria de cabildo, por el cual 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".

Por unanimidad de once votos se concluyó declarar la invalidez del citado Acuerdo por cuanto hace a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah.

La sentencia de mérito determinó la inconstitucionalidad del acto impugnado, tal como se desprende de su considerando sexto, con base en los razonamientos siguientes:

1. En la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, el Municipio de

Solidaridad, con base en el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Federal, incluyó dentro de dicha Actualización, áreas de propiedad federal, como lo es el "Parque Nacional Tulum", zona a la que se le dio ese carácter por Decreto publicado en mil novecientos ochenta y uno, que tiene por finalidad la protección de la selva, los manglares y los cenotes en el entorno de los sitios arqueológicos de Tulum y Tancah, cuya área alberga flora y fauna características de la región, y la declarada como "Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah", por decreto publicado en mil novecientos noventa y tres, cuyo objeto es la protección del asentamiento prehispánico maya.

2. Aun cuando el Municipio de Solidaridad se encontraba facultado para emitir la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, por tratarse, en ese momento, de su territorio, lo cierto es que, en la especie, dicho Municipio se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales al incluir, dentro del mencionado Programa, bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, como los citados "Parque Nacional Tulum" y la "Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah", con la consecuente invasión a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal y la posibilidad de exponer con ello a un grave deterioro o destrucción, elementos naturales y culturales de relevancia nacional existentes en tales áreas.

3. Conforme a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos, en relación con la Ley General de Bienes Nacionales, corresponde a

la Federación la atribución exclusiva de regular áreas naturales protegidas de su competencia, como los parques nacionales, así como monumentos y zonas de monumentos arqueológicos, por lo que los Municipios no pueden prever en los Programas de Desarrollo Urbano que expidan, la zonificación y el ordenamiento territorial de este tipo de bienes.

Los bienes nacionales, por disposición de ley, se encuentran sujetos al régimen de dominio público de la Federación, por lo que ésta es la única que puede determinar su uso y destino, así como las actividades que en ellos podrán desarrollarse.

4. Si bien es cierto que el Municipio de Solidaridad, al emitir la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, impugnada, pretendió ejercer las atribuciones que le otorga la fracción V del artículo 115 constitucional, en atención, entre otras cuestiones, a la existencia de propiedad privada y asentamientos humanos dentro del Parque y la Zona, también lo es que la presencia de estos elementos no autoriza el ejercicio de las referidas atribuciones respecto de bienes nacionales de competencia federal, cuyo uso sólo puede ser determinado por autoridades pertenecientes a este nivel de gobierno.

5. Conforme a la ley, existe la posibilidad de que la Federación se coordine con los Estados y los Municipios para la realización de determinados actos en relación con este tipo de bienes; empero, dependerá de la propia Federación la materialización de dicha posibilidad, así como los términos en que

se concretará, por tratarse de bienes nacionales de su jurisdicción.

De esta manera, el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados y los Municipios respecto de estos bienes se condiciona a que la Federación estime necesaria y, por tanto, autorice su intervención, estableciendo la forma como deberán coordinarse para tal efecto.

6. En ese punto, destacan los convenios de coordinación celebrados entre la Federación, el Estado de Quintana Roo y los Municipios de Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad, relacionados con el Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región denominada Corredor Cancún-Tulum, así como los convenios de coordinación celebrados entre la Federación, el Estado de Quintana Roo y el Municipio de Tulum, relacionados con el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio de dicho Municipio, así como también el Programa de Conservación y Manejo del Parque Nacional Tulum, emitido por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, dependiente de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en el año dos mil siete.

7. En conclusión, al otorgarse a la Federación la facultad de regular acciones tendentes a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal, ésta ejerce atribuciones exclusivas sobre los mismos e, incluso, de existir coordinación con el Estado y los Municipios en cuyo territorio se encuentren dichos bienes y zonas, ejerce un poder de dirección en la materia,

al que se encuentra sujeta la actuación de estos dos niveles de gobierno.

Dadas las anteriores determinaciones del Tribunal Pleno, en este voto particular debo manifestar mi discrepancia con algunas de ellas, y, en otros aspectos, expresar razones diferentes a las que dan soporte a las conclusiones alcanzadas.

En primer lugar, me referiré a la consideración de la mayoría según la cual los parques nacionales son materia de la jurisdicción exclusiva de la Federación. En esa línea de razonamiento, me ocuparé también del criterio unánime del Pleno que determina la existencia de coordinación en el ejercicio de las atribuciones relacionadas con las áreas que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah. A este respecto, argumentaré que hay razones adicionales que debieron atenderse, relativas a una concurrencia competencial que también existe en las materias respectivas.

En segundo lugar, discreparé del criterio mayoritario según el cual el efecto de la declaración de invalidez es la exclusión del Parque Nacional y de la Zona de Monumentos Arqueológicos, de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, en cuanto señala, sin más, que corresponde a la Federación ejercer sus atribuciones y que definirá en qué medida se coordinará con los diversos niveles de gobierno atendiendo a la preservación del citado Parque Nacional.

A) RÉGIMEN DE COMPETENCIAS APLICABLE AL PARQUE NACIONAL TULUM Y A LA ZONA DE MONUMENTOS ARQUEOLÓGICOS TULUM-TANCAH.

Según la votación mayoritaria, los parques nacionales son materia sobre la que la Federación ejerce una jurisdicción exclusiva. Por esta razón, el Municipio de Solidaridad, al haber incluido en el Acuerdo impugnado el “Parque Nacional Tulum” y la declarada como “Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah”, excedió la esfera de atribuciones que constitucionalmente le corresponde.

Esa determinación es parcialmente correcta pues una lectura atenta de la normativa aplicable, empezando por el marco constitucional, lleva a la conclusión de que si bien existió esa extralimitación competencial por parte del Municipio mencionado, los bienes de que se trata no son de la “exclusiva” competencia de la Federación, tal como razonaré a continuación.

De conformidad con el régimen jurídico al que se sujeta el área que comprende el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, en efecto, se trata de áreas en las que tiene incidencia competencial la Federación, pero enseguida debe precisarse que no a título exclusivo, y que sus facultades deben desarrollarse en un ámbito de competencias concurrentes que, además, deben coordinarse.

El artículo 27 de la Constitución Federal, en su tercer párrafo, dispone lo siguiente:

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

De acuerdo con la disposición transcrita, la Nación puede, en todo tiempo, imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para lo cual dispondrá las medidas necesarias que, entre otras cuestiones: a) ordenen los asentamientos humanos y establezcan adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de realizar obras públicas y planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; b) preserven y restauren el equilibrio ecológico; y c) eviten la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

El artículo 73, fracciones XXV, XXIX-C y XXIX-G, de la Constitución Federal, dispone lo siguiente:

> ***"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:***

(…)

XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República. Para legislar en materia de derechos de autor y otras figuras de la propiedad intelectual relacionadas con la misma.

(…)

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

> ***en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.***
> ***(…)***
> ***XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. (…).”***

Estas disposiciones facultan al Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, así como para expedir leyes que establezcan: a) la *concurrencia* del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, transcrito con antelación; y b) la *concurrencia* de la Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Finalmente, el artículo 115, fracción V, constitucional, en lo conducente, expresamente dispone:

> ***“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y***

administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

(…)

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

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

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los Municipios;

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

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

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

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.
En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. (…).”

El texto constitucional transcrito confiere facultades a los Municipios para que, en términos de las leyes federales y estatales relativas: a) formulen, aprueben y administren la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; b) participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) participen en la formulación de planes de desarrollo regional, los que deberán ser acordes con los planes generales de la materia; d) autoricen, controlen y vigilen la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia y jurisdicción territorial; e) intervengan en la regularización de la tenencia de la tierra; f) otorguen licencias y permisos para construcciones; g) participen en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia; h) celebren convenios para la administración y custodia de las zonas federales; i) expidan, en lo conducente, los reglamentos y disposiciones administrativas que fuesen necesarios.

Del marco constitucional a que se ha hecho referencia se desprende lo siguiente:

1. Si bien es cierto que la fracción XXV del artículo 73 constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional, también lo es que en sus fracciones XXIX-C y XXIX-G se ordena que las leyes relativas a asentamientos humanos y de protección al ambiente y equilibrio ecológico, deben establecer la *concurrencia* de los gobiernos federal, estatales y municipales en esa materia, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. En las materias mencionadas, la Constitución Federal no se refiere solamente a atribuciones de la Federación, en este caso por conducto de su Poder Legislativo, sino que expresamente ordena que las leyes relativas diseñen un escenario de *concurrencia* competencial, en la que participen los gobiernos municipales. De hecho, en las consideraciones de la propia ejecutoria de la presente controversia constitucional se admite esa concurrencia, según se advierte de las conclusiones alcanzadas a fojas 249 y 250.

3. Como también lo advierte la sentencia, la Constitución establece, a nivel macro, un *régimen de concurrencia* entre los distintos niveles de gobierno, el cual será materia de la ley general que expida el órgano legislativo federal, en la que habrán de distribuirse las competencias que a cada uno de dichos gobiernos correspondan.

4. Aunado a lo anterior, debe concluirse que la Federación tiene un poder de dirección en estas materias, que se manifiesta en la capacidad para expedir leyes que: a) distribuyan

competencias entre los tres niveles de gobierno, y b) definan el tipo de relaciones de coordinación o colaboración que habrán de entablarse entre los mismos.

5. Las fracciones XXIX-C y XXIX-G del artículo 73 constitucional son claros al establecer un régimen de concurrencia que otorga al Congreso de la Unión un título competencial sustantivo, por medio del cual la Federación ejerce un poder de dirección, y no de estricta exclusividad, que le habilita para definir a las entidades federativas y Municipios el marco normativo dentro del cual participarán en materia de asentamientos humanos, y en la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

6. Por último, debe destacarse que los incisos a) y d) de la fracción V del artículo 115, de la Constitución Federal, prevén que corresponde a los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, todo lo relativo a la formulación, aprobación y administración de la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal, así como la autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, constituyéndose un régimen a favor del fortalecimiento de la autonomía municipal. Así incluso se destaca en la ejecutoria de la presente controversia constitucional, a fojas 342-347.

Por supuesto, dicha atribución a favor de los Municipios, en materia de zonificación, planes de desarrollo urbano y utilización del suelo, no es absoluta, pues, como se ha señalado, en lo que interesa al presente asunto existen bienes nacionales sujetos al régimen de dominio público de la Federación, esto es, bienes

que, aun cuando están ubicados en territorio municipal, respecto de éstos la Federación ejerce jurisdicción.

Sin embargo, dicha jurisdicción federal no resulta exclusiva desde la perspectiva constitucional, sino que se caracteriza por desarrollarse en un régimen de concurrencia, el cual además está sujeto a condiciones de coordinación, como se corroborará más adelante.

Asimismo, la concurrencia de que se habla se manifiesta en la legislación ordinaria destacada, que básicamente se integra por la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos; y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Como se define en la ejecutoria, la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah constituye un bien nacional, por tratarse de un bien de uso común previsto en el artículo 7º de la Ley General de Bienes Nacionales, mientras que el Parque Nacional Tulum también lo es por tratarse de un bien considerado como tal por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En ambos ordenamientos, el régimen de concurrencia constitucionalmente establecido, se caracteriza además por establecer relaciones de coordinación entre los ámbitos de gobierno.

En efecto, de la Ley General de Bienes Nacionales, resultan relevantes las disposiciones siguientes:

"Artículo 28. La Secretaría (de la Función Pública) y las demás dependencias administradoras de inmuebles tendrán en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades siguientes:

(…)

XI. <u>Suscribir</u> bases de colaboración y convenios con las demás dependencias y con las entidades; convenios de colaboración con los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación y con los órganos de carácter federal con autonomía otorgada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; <u>acuerdos de coordinación con los gobiernos del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios</u>, y convenios de concertación con personas físicas o morales de los sectores privado y social, a fin de conjuntar recursos y esfuerzos para la eficaz realización de las acciones que en materia inmobiliaria están a su cargo;

(…)."

"Artículo 120. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, promoverá el uso y aprovechamiento sustentables de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar. Con este objetivo, dicha dependencia, previamente, en coordinación con las demás que conforme a la materia deban intervenir, establecerá las normas y políticas aplicables, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, el ordenamiento ecológico, la

satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo, la defensa del país, el impulso a las actividades de pesca y acuacultura, así como el fomento de las actividades turísticas y recreativas.

El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los Estados y los Municipios, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes. (…).”

“Artículo 121. Para los efectos del artículo anterior, los convenios o acuerdos de coordinación que celebre la Federación, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con los gobiernos de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, deberán sujetarse a las siguientes bases:

I. Se celebrarán a propuesta del Ejecutivo Federal o a petición de una entidad federativa, cuando ésta considere que cuenta con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, así como la estructura institucional específica para el desarrollo de las facultades que asumiría;

II. Establecerán con precisión su objeto, así como las materias y facultades que se asumirán, debiendo ser congruente con los objetivos de los

instrumentos de planeación nacional de desarrollo y con la política ambiental nacional;

III. Determinarán la participación y responsabilidad que corresponda a cada una de las partes, así como los bienes y recursos aportados por las mismas, especificando su destino y forma de administración;

IV. Establecerán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, incluyendo las de evaluación, así como el cronograma de las actividades a realizar;

V. Definirán los mecanismos de información que se requieran, a fin de que las partes suscriptoras puedan asegurar el cumplimiento de su objeto;

VI. Precisarán la vigencia del instrumento, sus formas de modificación y terminación y, en su caso, el número y duración de sus prórrogas;

VII. Contendrán, en su caso, los anexos técnicos necesarios para detallar los compromisos adquiridos, y

VIII. Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo de coordinación.

(…).”

Lo establecido en la Ley General de Bienes Nacionales evidencia que la Federación, a través de las Secretarías del Ejecutivo competentes, tiene por atribuciones suscribir acuerdos de coordinación con los gobiernos de los Estados y los Municipios

a fin de conjuntar esfuerzos y recursos en materia inmobiliaria, así como en materia de administración, conservación y vigilancia en el uso y aprovechamiento sustentables de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar.

Por su parte, la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicos, Artísticos e Históricos establece lo que sigue:

> ***"Artículo 2º. Es de utilidad pública, la investigación, protección, conservación, restauración y recuperación de los monumentos arqueológicos, artísticos e históricos y de las zonas de monumentos.***
> ***La Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y los demás institutos culturales del país, en coordinación con las autoridades estatales, municipales y los particulares, realizarán campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto a los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos. (…)".***
>
> ***"Artículo 4º. Las autoridades de los Estados y Municipios tendrán, en la aplicación de esta ley, la intervención que la misma y su reglamento señalen."***
>
> ***"Artículo 7º. Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios cuando decidan restaurar y***

> ***conservar los monumentos arqueológicos e históricos lo harán siempre, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia. (…)”.***
>
> ***“Artículo 8º. Las autoridades de los Estados, Territorios y Municipios podrán colaborar con el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura para la conservación y exhibición de los monumentos artísticos en los términos que fije dicho Instituto.”***

De lo anterior se desprende que está legalmente prevista la participación de las autoridades de los Estados y los Municipios en la realización de campañas permanentes para fomentar el conocimiento y respeto de los monumentos arqueológicos, históricos y artísticos; en labores de restauración y conservación de los monumentos arqueológicos existentes en la zona, previo permiso y bajo la dirección del Instituto Nacional de Antropología e Historia; así como en la coordinación y exhibición de monumentos artísticos en los términos fijados por dicho Instituto.

De la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que también caracteriza un régimen de concurrencia en su materia, son de interés los preceptos siguientes:

> ***“Artículo 1º. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en***

el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: (…)

VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución; (…).”

“Artículo 4º. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.”

“Artículo 8º. Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las

materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados;

III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del Estado;

IV. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de los efectos sobre el ambiente ocasionados por la generación, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

V. La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de

servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los Estados;

VIII. La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 Bis 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;

X. La participación en la atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más

Municipios y que generen efectos ambientales en su circunscripción territorial;

XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

XIII. La formulación y conducción de la política municipal de información y difusión en materia ambiental;

XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente;

XVI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y

XVII. La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta Ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación o a los Estados."

"Artículo 11. La Federación, por conducto de la Secretaría, podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con el objeto de que los gobiernos

del Distrito Federal o de los Estados, con la participación, en su caso, de sus Municipios, asuman las siguientes facultades, en el ámbito de su jurisdicción territorial:

I. La administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, conforme a lo establecido en el programa de manejo respectivo y demás disposiciones del presente ordenamiento;

II. El control de los residuos peligrosos considerados de baja peligrosidad conforme a las disposiciones del presente ordenamiento;

III. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, con excepción de las obras o actividades siguientes:

a) Obras hidráulicas, así como vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos,

b) Industria del petróleo, petroquímica, del cemento, siderúrgica y eléctrica,

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

d) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos,

e) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración,

f) Cambios de uso de suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas,

g) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros,

h) Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, e

i) Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación y actividades que por su naturaleza puedan causar desequilibrios ecológicos graves; así como actividades que pongan en riesgo el ecosistema;

IV. La protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales;

V. El control de acciones para la protección, preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en la zona federal marítimo terrestre, así como en la zona federal de los cuerpos de agua considerados como nacionales;

VI. La prevención y control de la contaminación de la atmósfera, proveniente de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VII. La prevención y control de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el

ambiente, proveniente de fuentes fijas y móviles de competencia federal y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

VIII. La realización de acciones operativas tendientes a cumplir con los fines previstos en este ordenamiento, o

IX. La inspección y vigilancia del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones que de ella deriven.

(…).”

“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.

Las entidades federativas y los Municipios podrán participar en las consultas y emitir las recomendaciones que estimen pertinentes para la formulación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de ordenamiento ecológico marino.”

“Artículo 20 Bis 2.

(…)

Cuando una región ecológica se ubique en el territorio de dos o más entidades federativas, el Gobierno Federal, el de los Estados y Municipios respectivos, y en su caso el del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, podrán formular un programa de ordenamiento ecológico regional. Para tal efecto, la Federación celebrará los acuerdos o

convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados.

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

"Artículo 20 Bis 4. Los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental, y tendrán por objeto:

I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales, y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;

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

III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes."

"Artículo 20 Bis 5. Los procedimientos bajo los cuales serán formulados, aprobados, expedidos, evaluados y modificados los programas de ordenamiento ecológico local, serán determinados en las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia, conforme a las siguientes bases: (…)
V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda."

"Artículo 64 Bis 1. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas; de conformidad con lo que establece esta Ley, la

declaratoria y el programa de manejo correspondientes.
(…).”

De los segmentos transcritos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cabe destacar lo siguiente:

1. Define los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación; regula el ejercicio de las atribuciones que, en materia ambiental, corresponden a la Federación, los Estados y los Municipios, bajo el *principio de concurrencia* previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional; y establece los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental.

2. En la distribución de competencias, corresponde a los Municipios, entre otras: a) la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; b) la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados; c) la creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas en la legislación local; d) la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local, así como el control y vigilancia del uso y cambio de uso de suelo

establecidos en dichos programas; e) la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados; f) la participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial; g) la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.

3. En la formulación de los programas de ordenamiento ecológico local: a) existirá congruencia con los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y regionales, y b) habrá compatibilidad entre el ordenamiento ecológico y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida competencia de la Federación o parte de ella, deberá ser elaborado y aprobado, en forma conjunta, por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los gobiernos de los Estados y de los Municipios, según corresponda.

4. La Federación puede suscribir convenios o acuerdos de coordinación, con objeto de que los gobiernos de los Estados, con la participación, en su caso, de los Municipios, asuman, en el ámbito de su jurisdicción territorial, algunas de las facultades que originalmente le corresponden.

5. La Federación, los Estados y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán otorgar a los propietarios, poseedores, organizaciones sociales públicas o privadas, pueblos indígenas y demás personas interesadas, concesiones, permisos o autorizaciones para la realización de obras o actividades en las áreas naturales protegidas, de conformidad con lo establecido en esta ley, la declaratoria y el programa de manejo correspondientes.

Pues bien, visto el anterior marco regulatorio en su conjunto, en el presente caso, como por unanimidad lo decidió el Tribunal Pleno, al haber incluido el Municipio de Solidaridad el "Parque Nacional Tulum" y la "Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah" en el Acuerdo que aprobó la actualización del Programa de Desarrollo Urbano de mérito, sujetándolos a condiciones de zonificación y ordenamiento territorial, es válido concluir que el Municipio fue más allá de sus atribuciones, pues la regulación y el dominio de dicha área natural protegida y zona de monumentos arqueológicos, se encuentra dentro de la competencia de la Federación, cuando su participación en dichas materias está sujeta a diversas modalidades de concurrencia y coordinación con la propia Federación y los Estados.

Lo anterior trae como consecuencia la invalidez de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano que se analiza, empero, debe insistirse en que ello no significa que dicha invalidez responda a que sobre dichas zonas impere una jurisdicción "exclusiva" de la Federación, como lo determinó la mayoría, sino que, como también se desprende del marco constitucional y legal aludido, se trata de una jurisdicción que se

desarrolla en un ámbito de *competencias concurrentes* que, en todo caso, deben ser coordinadas por la propia Federación.

Ahora, como se vio con la normativa aplicable que he destacado en este voto, es cierto que, como lo sostiene la mayoría, existe la posibilidad de que la Federación se coordine con los Estados y Municipios en la realización de ciertos actos relacionados con los bienes públicos involucrados, y que, hasta cierto punto, dependerá de la misma Federación la definición de las relaciones de coordinación, así como la concreción de éstas. Sin embargo, como a mi juicio lo demuestran las bases normativas de esas relaciones de coordinación, ello no significa que no exista un régimen de concurrencia, toda vez que ambos conceptos se imbrican, diferenciándose uno de otro en que la coordinación indica la posibilidad que tiene la Federación de *dirigir* esas relaciones de participación, en tanto que todos los niveles de gobierno involucrados *concurren* en el desarrollo de los actos respectivos, como está expresamente establecido en los ordenamientos jurídicos referidos.

En mi opinión, la concurrencia se determina por atribuciones existentes sobre la misma materia; y, en algunos casos previstos por las leyes, las atribuciones entre Federación, Estados y Municipios son compartidas precisamente en igual materia. En esos casos, desde luego que el Municipio tiene competencias, no idénticas a las conferidas a la Federación, pero sí sobre la misma materia, por lo que es también indispensable el elemento de *coordinación* entre las entidades responsables de desarrollar tales participaciones concurrentes.

El régimen de concurrencia de las distintas competencias federal, estatales y municipales lo demuestra la posibilidad jurídica de celebrar convenios, por ejemplo, en materia de administración de bienes inmuebles a que se refiere el citado artículo 28, fracción XI, de la Ley General de Bienes Nacionales; o tratándose de la administración, conservación y vigilancia de terrenos ganados al mar, a que alude el artículo 120 de la misma Ley. Destacadamente, también se autoriza la celebración de tales convenios, por ejemplo, en la administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de la competencia de la Federación a que se refiere la fracción I del artículo 11 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; o convenios relativos a evaluaciones de impacto ambiental, a los que alude el artículo 8º de la misma Ley.

Otro precepto de esta Ley que demuestra la posibilidad de concurrencia entre distintas entidades, es el artículo 20 Bis 5, que establece que cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, según corresponda, lo que además se muestra acorde con el artículo 115 constitucional, fracción V.

Dadas esas necesarias precisiones, no consideradas por la mayoría, debo expresar mi discrepancia respecto a la conclusión de que hay competencia “exclusiva” de la Federación, que debe determinar los vínculos de coordinación en el ejercicio de las atribuciones relacionadas con el área que comprende el Parque

Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, sin observarse la presencia de aspectos concurrentes, como, a mi juicio, era lo conducente.

B) ALCANCES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL ACUERDO IMPUGNADO.

Por votación mayoritaria, se determinó que el efecto de la declaración de invalidez del Acuerdo impugnado en la presente controversia constitucional es la exclusión del Parque Nacional y de la Zona de Monumentos Arqueológicos respectivos, de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030.

Seguidamente, la mayoría concluyó que corresponde a la Federación ejercer sus atribuciones, y que ésta debe determinar en qué medida se coordinará con los diversos niveles de gobierno, atendiendo, en todo momento, a la preservación del Parque Nacional.

Esto es, la ejecutoria que nos ocupa concluye que aun cuando la vulneración a la esfera competencial del Poder Ejecutivo Federal se planteó, de inicio, respecto de la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, al incluirse en ella bienes del dominio público de la Federación, el alcance de los efectos de la declaratoria de invalidez de los actos impugnados, no puede llegar al extremo de determinar el destino final de todas y cada una de las construcciones y asentamientos humanos ubicados dentro del área que comprende el Parque Nacional Tulum y la

Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, sino que deberá ser la Federación la que, en ejercicio pleno de su jurisdicción sobre estos bienes y atendiendo, en todo momento, a su preservación, resuelva la situación de las construcciones —habitacionales y turísticas— y los asentamientos humanos ubicados dentro del área, para lo cual podrá coordinarse con el Estado de Quintana Roo y los Municipios demandados, estableciendo la forma y términos en que éstos tendrán intervención.

No estoy de acuerdo con la totalidad de las anteriores consideraciones, que dejan a la Federación las atribuciones señaladas, toda vez que las consecuencias de la declaración de invalidez debieron ser otras, según lo razonaré a continuación.

El artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, establece lo siguiente:

> ***"Artículo 41. Las sentencias deberán contener:***
> ***(…)***
> ***IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."***

De este precepto se desprende que las sentencias que se dicten en una controversia constitucional deberán contener sus alcances y efectos, y que este Alto Tribunal deberá fijar con precisión los órganos obligados a cumplirlas, las normas generales o actos respecto de los cuales operen, y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

El Tribunal Pleno ha hecho especial énfasis en que las sentencias emanadas de una controversia constitucional deben respetar todo el sistema jurídico del que derivan, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene un amplio margen de apreciación para equilibrar todos los principios, competencias e institutos que pudieran verse afectados, positiva o negativamente, por causa de una declaración de invalidez, en aras de evitar la generación de situaciones de mayor incertidumbre jurídica.

Al respecto, en la presente controversia debe tenerse presente lo previsto por el artículo 115, fracciones III y IV, de la Constitución Federal, que textualmente dispone:

> ***"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:***
> ***(…)***

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales. (…).

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la

propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. (…).”

Las disposiciones constitucionales transcritas prescriben que los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que ahí se describen y que percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

De conformidad con el inciso a) referido, la sentencia debió advertir expresamente que los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Así, al emitir la declaratoria de invalidez a la que lleva la conclusión del presente asunto, debió darse prevalencia a la interpretación del artículo 115 constitucional, tomando en consideración que las leyes federales —como la que regula los actos expropiatorios, por poner un ejemplo— no pueden limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, en beneficio de la hacienda municipal.

Esas disposiciones constitucionales se ven incluso reflejadas en la Ley General de Bienes Nacionales, concretamente, en sus artículos 14 y 95, que indican lo siguiente:

> ***“Artículo 14. <u>Las entidades o los particulares que, bajo cualquier título, utilicen inmuebles sujetos al régimen de dominio público de la Federación en fines administrativos o con propósitos distintos a</u>***

los de su objeto público, estarán obligados a pagar las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.”

“Artículo 95. Cuando se determine realizar los actos de enajenación a que se refiere el artículo 84 de esta Ley, se requerirá de la emisión del acuerdo administrativo que desincorpore del régimen de dominio público de la Federación a los inmuebles de que se trate, y autorice la operación respectiva.
Los inmuebles federales que conforme al párrafo anterior se desincorporen del régimen de dominio público de la Federación, perderán únicamente su carácter de inalienables. Asimismo, para los efectos del segundo párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dichos inmuebles no se considerarán bienes sujetos al régimen de dominio público de la Federación.”

Evidentemente, de la resolución recaída a esta controversia constitucional, no puede desprenderse que lo establecido en el artículo 14 citado, resulte opuesto a la Constitución, sino que debió dejarse en claro que su alcance jurídico no pasa desapercibido para esta Suprema Corte, y que su contenido normativo no queda afectado con el análisis del presente expediente.

Aunado a ello, la referencia a la legislación que reconoce facultades que la Constitución otorga a los Municipios, no debe

olvidar los diversos ordenamientos del Estado de Quintana Roo y del Municipio de Tulum, que pueden resultar aplicables en las mismas materias. Tales son los casos de, entre otras, la Ley de los Municipios del Estado de Quintana Roo, la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo, la Ley de Seguridad Pública para el Estado de Quintana Roo, el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Tulum, etcétera, que regulan diversos servicios municipales, tales como: agua potable y alcantarillado, seguridad pública, tránsito, bomberos, aseo y limpia, estacionamientos en la vía pública, rastro, salubridad, licencias y permisos de construcción.

Lo anterior, máxime que, como aparece a fojas 371 y siguientes de la sentencia que nos ocupa, en respuesta a un requerimiento del Pleno de este Alto Tribunal, el Municipio de Tulum manifestó lo siguiente: a) Que desde el diecinueve de mayo de dos mil ocho, en que fue creado el Municipio, a la fecha, la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal ha otorgado dos licencias de construcción dentro del “Parque Nacional Tulum”; b) Que de los servicios públicos a que se refiere la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal, el Municipio presta los de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, así como el de seguridad pública.

Por su parte, no puede tampoco pasarse por alto lo manifestado por el Municipio de Solidaridad al atender el mencionado requerimiento, remitiendo copia certificada de las siguientes constancias expedidas por la Dirección de Desarrollo Urbano Municipal: a) Una serie de autorizaciones y licencias de construcción otorgadas a particulares en predios ubicados dentro

del polígono; b) Un plano elaborado por personal de la misma Dirección, en el cual se puede observar la ubicación de los predios que cuentan con las autorizaciones y/o licencias de construcción mencionadas.

Asimismo, el Síndico del Municipio de Tulum, Estado de Quintana Roo, exhibió copia de diversos documentos que, a su juicio, acreditan la propiedad particular de predios ubicados dentro del polígono del “Parque Nacional Tulum”, expedidos únicamente por autoridades estatales y municipales.

En estas condiciones, la declaratoria de invalidez en esta controversia debió contener como alcance específico el señalamiento consistente en que el Municipio de Tulum podrá seguir ejerciendo las facultades que la Constitución Federal le otorga, observando también lo dispuesto por los ordenamientos federales, estatales y municipales respectivos, en la inteligencia de que sólo de esa manera se puede respetar el sistema jurídico constitucional y legal en su conjunto, que sigue rigiendo en este caso, lo que desde luego implica no llegar al extremo de desconocer las atribuciones del Municipio demandado.

En particular, la sentencia debió determinar que los alcances de los efectos que de ella derivan no alcanzan a modificar el estatuto de las atribuciones que constitucionalmente competen al Municipio de Tulum en materia de impuesto predial, impuesto a la propiedad, prestación, y en su caso, cobro de servicios municipales sobre la zona. Esto es, se debió hacer constar que quedaban a salvo todas las posibilidades recaudatorias municipales que constitucionalmente se le han conferido, con tal

de que no se vean afectadas más allá de lo que constituye la estricta invalidez del Acuerdo impugnado.

Por cuanto hace a la Federación, en contestación al requerimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a documentación relacionada con autorizaciones y/o licencias a particulares para la prestación de servicios turísticos en el “Parque Nacional Tulum”, en la sentencia se advierte que el Poder Ejecutivo exhibió las documentales siguientes: a) Cuatro autorizaciones en materia de impacto ambiental otorgadas a personas morales; b) Cinco excepciones de evaluación en materia de impacto ambiental otorgadas a personas físicas y morales; c) Dos resoluciones de prórrogas de plazo para término de construcción otorgadas a una persona moral; d) Cinco acuerdos de ampliación del plazo para construcción otorgados a una persona moral; e) Dos acuerdos de improcedencia otorgados a personas morales; y f) Una resolución respecto a la solicitud de revalidación otorgada a una persona moral.

Pues bien, dadas las situaciones jurídicas que amparan las constancias señaladas, la sentencia de la presente controversia debió establecer que las autoridades administrativas no pueden revocar sus propias decisiones, cuando menos unilateralmente, por razón de esta sentencia. De este modo, resulta claro que las resoluciones administrativas que inciden en la zona, no quedan desde luego, modificadas por esta ejecutoria de la Suprema Corte.

Por último, también debió establecerse expresamente que la decisión en el presente asunto no modifica los convenios de

coordinación preexistentes y vigentes, en materia ambiental y en otras materias involucradas, entre los distintos niveles de gobierno sobre la zona. Era debido determinar con claridad que dichos convenios no quedan afectados por razón de esta decisión, dado que su regularidad jurídica no es ni puede ser objeto de su análisis, como tampoco deben sufrir ninguna afectación los eventuales amparos concedidos por tribunales de la Federación sobre bienes jurídicos situados en la zona.

Por las razones manifestadas, dado que los alcances de los efectos de invalidez del Acuerdo impugnado no quedaron debidamente expresados en la presente sentencia, me veo obligado a externar mi discrepancia con el criterio mayoritario del Tribunal Pleno en los aspectos aludidos.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAR EL MINISTRO PRESIDENTE JUAN N. SILVA MEZA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 72/2008.

Comparto algunas de las consideraciones plasmadas en la resolución engrosada, pero me separo de otras que, no obstante, llevan a la misma conclusión de invalidez del acto reclamado en esta Controversia Constitucional, lo que me lleva a formular el presente voto concurrente.

En el engrose se afirma que el Área de Tulum es un Parque Nacional y que, como tal, es un bien sujeto a la jurisdicción federal. Se afirma también que la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah es, precisamente por ese hecho, de jurisdicción federal. Lo anterior lo comparto.

Sin embargo, también se afirma en varias ocasiones que el Parque Tulum y que la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah ahí sita son *bienes nacionales*, cuya jurisdicción corresponde a la Federación. Y se afirma que el Plan de Desarrollo Urbano impugnado es inconstitucional por haber incluido en el mismo bienes nacionales. Estas afirmaciones, en mi opinión, son equívocas y tienen matices de importancia que no han sido clarificados en la resolución y no son inocuas.

No quedaron, me parece, bien distinguidas las distintas consecuencias normativas que atañen (i) a la protección medio ambiental de (ii) la titularidad de los bienes; y, a su vez, de (iii) la protección del patrimonio cultural, y esto llevaría a que el vicio de

inconstitucionalidad del que adolece el acto reclamado no se apuntara con toda claridad en el punto en el que estriba.

Cuando por Decreto Presidencial se creó el Parque Nacional de Tulum, el ordenamiento entonces aplicable a esta materia era la Ley Forestal[1]. Este ordenamiento, en conjunción con la entonces vigente Ley de Expropiación[2], disponían que la declaratoria de Parque tendría que ir acompañada de la correspondiente expropiación a favor de la Federación, en caso de que los predios en que se asentara el Parque no fueron ya propiedad de ella. Esto explica que la declaratoria de creación de este Parque Nacional estuviera acompañada de la respectiva expropiación a favor de la Federación del mismo predio, lo que llevó a que desde ese momento, el predio comprendido por el Parque clasificara como bien nacional del dominio público de uso común al que, por ende, le resultó y resulta aplicable la normatividad que para tales bienes se prevé en nuestro ordenamiento jurídico, principalmente en la Ley General de Bienes Nacionales.

Esto justifica que, en el particular caso del Parque Nacional Tulum se trate, en efecto, de un bien nacional; pero el Plan de Desarrollo Urbano impugnado no es inconstitucional porque se haya incluido en él un bien nacional. El hecho de que existan bienes nacionales en el territorio de un Estado, del Distrito Federal o de un Municipio esto no necesariamente excluye las facultades que podrían tener en materia de asentamientos humanos y urbanización estos últimos.

El Plan impugnado es inconstitucional porque el Municipio ejerció facultades inherentes a la urbanización de la tierra sobre un Parque

---

[1] Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 16 de enero de 1960, concluyendo su vigencia hasta la emisión de un ordenamiento del mismo nombre, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 1986. Artículo 1, fracción XII.
[2] Publicada y aún vigente, el miércoles 25 de noviembre de 1936.

Nacional, que es un área sujeta a una especial protección medio ambiental que corresponde en exclusiva a la Federación; y que, como tal, no tiene una vocación urbanística.

En efecto, en los años transcurridos posteriores a la creación del Parque Tulum la regulación ambiental en nuestro país ha sufrido importantes y significativas modificaciones, particularmente a raíz de la expedición en 1988 en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y sus ulteriores modificaciones. En el proceso de estas transformaciones jurídicas lo que es importante destacar en esta ocasión es que el tema de la protección medio ambiental fue deslindado del tema de la propiedad de las áreas protegidas. Esto es, ahora, para que un área sea sujeta a una protección especial y a un régimen jurídico medioambiental que imprima modalidades o limitaciones a sus posibles usos y aprovechamientos, no es necesario que esas áreas sean propiedad de la Federación ni propiedad pública. Podrán serlo, pero eso no es necesario, porque también la propiedad privada o propiedad social puede ser sujeta de tal protección y limitaciones. Ahora, la titularidad de la tierra o el que esta tenga o no poseedores no es un elemento relevante para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales.

Conforme a la actual legislación, los Parques Nacionales están comprendidos dentro del género de Áreas Naturales Protegidas; que se definen como aquellas zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieren ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables[3]. Y los Parques Nacionales

[3] Asimismo, se expresa *que* ***los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de***

constituyen representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general[4].

Es así que los Parques Nacionales, entre los que está el Parque Tulum, están sujetos al régimen jurídico especial que se prevé para las Áreas Naturales Protegidas que, como tales, son de jurisdicción federal, sean o no predios de propiedad federal.

En mi opinión, especial relevancia cobraba en la especie haber dejado este punto en claro en la resolución porque el Municipio demandado aducía, como un argumento importante de su defensa y

---

conformidad con la presente Ley, *establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.*

Conforme al texto del artículo 45 de la misma LGEEyPA, se precisa que el establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

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

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

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

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

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

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

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

del propio acto reclamado, que podía incluir el Parque en su Plan de Desarrollo Urbano porque estaban pendientes de elucidarse cuestiones relativas a la titularidad de ciertas porciones del Parque, que "suspensivamente" regulaba, para el caso de que fueran desincorporadas de la propiedad de la Federación. Cual si las facultades de planificación urbana las tuviera expeditas en cualesquier porción de propiedad privada. Y no es así, no debe ser así.

Las facultades de planificación urbana del Municipio demandado no le permitían planear la urbanización del Parque ni de porciones del mismo, porque se trata precisamente de un Parque que es un Área Natural Protegida, sujeto a la jurisdicción exclusiva de la Federación, y cuyo uso y aprovechamiento se rige por las normatividad y limitaciones que ésta establece en la legislación de la materia.

En este juicio la Federación tenía razón en su pretensión, no porque el Municipio haya incluido un bien nacional en el Plan de Desarrollo Urbano municipal, sino porque **incluyó** y **zonificó** el uso de un Parque Nacional, que por ministerio de ley es un Área Natural Protegida, que no admite urbanización, cuyo uso y aprovechamiento corresponde normar a la Federación, como ya lo ha hecho a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y a la Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, y cuya jurisdicción corresponde en exclusiva a la Federación.

Y esto se conecta con otro aspecto de la resolución que no comparto. Y es que en el engrose se hacen varias alusiones a que las Zonas Arqueológicas, como la que la establecida en prácticamente la totalidad del Parque Nacional, son bienes nacionales (no sólo los "monumentos"). Esto me parece una imprecisión importante, porque aunque sin duda los Monumentos arqueológicos son bienes nacionales, eso no sucede con el distinto concepto de "Zona

Arqueológica”; imprecisión que, además, tendrá la inconveniencia de repercutir también en el entendimiento de lo que la ley define como “zonas históricas” y “zonas artísticas”. El engrose, a semejanza del tratamiento que da a la vertiente ambiental de esta problemática, establece que la Zona Arqueológica de Tulum-Tancah es un bien nacional, y que como tal corresponde su jurisdicción a la Federación. Y no es así.

Los monumentos arqueológicos que hay en la Zona son propiedad de la nación. La Zona no es un bien nacional; pero eso no significa que no sea de jurisdicción federal. Lo es, por ministerio de ley, porque se trata justamente de una Zona Arqueológica. Eso basta para actualizar la jurisdicción federal, al margen, nuevamente, de quién sea propietario del predio o de porciones del mismo que ésta comprenda. En otras palabras, los predios comprendidos en una Zona de Monumentos Arqueológicos no tienen que ser de la Federación o bienes nacionales para estar sujetos a las restricciones que para su uso y aprovechamientos se establecen en ley, ni para quedar sujetos a la jurisdicción de la Federación sobre los mismos.

El vicio del Plan Municipal impugnado radicaba en que había ejercido facultades de urbanización, de planificación y zonificación del uso del suelo en un área que, con independencia de quien fuera su propietario, está sujeta la jurisdicción exclusiva de la Federación por tratarse de un Área Natural Protegida y por tratarse también de una Zona Arqueológica; y no, reitero, porque fueran bienes nacionales, como se expresa en varias ocasiones en el engrose.

JUAN N. SILVA MEZA

MINISTRO PRESIDENTE DE LA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN