



1. Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial



1. Derecho a la ciudad, desarrollo urbano y ordenamiento territorial

1.1 Competencias constitucionales en materias relacionadas con la protección del medio ambiente y los asentamientos humanos

1.1.1 Sistema de competencias y concurrencia para el ordenamiento territorial y las áreas naturales protegidas de competencia federal

SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 212/2018, 29 de septiembre de 2021⁸

Hechos del caso

En noviembre de 2018 la síndico municipal del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, del estado de Quintana Roo, presentó una controversia constitucional en contra de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Área Naturales Protegidas (CONANP) y otras autoridades federales, reclamando la emisión del Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam (Programa de Manejo del APFF Yum Balam) al considerar que invadía la competencia exclusiva de los municipios para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como elaborar y aplicar programas de ordenamiento ecológico, con base en lo dispuesto por los incisos *a)*, *d)*, *f)* y *g)* de la fracción V del artículo 115 de la Constitución. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el caso, y declaró la validez del Programa de Manejo del APFF Yum Balam.

⁸ Por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cómo deben de estudiarse, analizarse o interpretarse los conflictos competenciales entre autoridades de los diferentes órdenes de gobierno cuando se relacionen con materias que incidan en la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza, como el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano?
2. ¿El sistema jurídico que regula los sitios de conservación de la biodiversidad a través de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), como las áreas naturales protegidas y las áreas de protección de flora y fauna, invade las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial?
3. ¿Cómo debe interpretarse la concurrencia constitucional entre la legislación para proteger el medio ambiente y la que regula los asentamientos humanos?

Criterios de la Suprema Corte

1. En atención a las obligaciones constitucionales y convencionales en materia ambiental a cargo del Estado mexicano y con fundamento en los artículos 25 y 27 constitucionales, el estudio de una controversia que involucre el ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente, así como las atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano o de cualquier otra que incida en la protección medioambiental debe analizarse con un enfoque de desarrollo sustentable y conforme al principio de transversalidad.

En caso de que exista una colisión entre la legislación para la conservación de la biodiversidad y la que regula otras materias, de conformidad con diversos principios jurídicos medioambientales —*propter rem*, precaución, *in dubio pro natura*, *in dubio pro aqua*, equidad intergeneracional y no regresión en su vertiente competencial—, la legislación para proteger la naturaleza debe prevalecer para cumplir de manera efectiva con el mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales.

2. El régimen jurídico de las Áreas Naturales Protegidas (en adelante, ANP) no sólo incide en el ejercicio de derechos sino también en la distribución competencial entre los distintos órdenes de gobierno. Conforme al artículo 46 de la LGEEPA existen ANP que son competencia exclusiva de la Federación y otras que podrán ser competencia de las entidades federativas, en términos de la legislación local correspondiente, esto siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos previstos por la Ley General.

En caso de que exista una colisión entre la legislación para la conservación de la biodiversidad y la que regula otras materias, de conformidad con diversos los principios jurídicos medioambientales, los regímenes jurídicos para proteger la naturaleza deben de prevalecer para cumplir de manera efectiva con el mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales.

Las atribuciones municipales en materia de asentamientos humanos y medioambientales —como la zonificación y los planes de desarrollo urbano, el otorgamiento de licencias y permisos para la construcción y establecimiento de reservas ecológicas— no son absolutas o irrestrictas. Ante una declaratoria de un sitio de conservación de la biodiversidad de competencia de la Federación como el APFF Yum Balam, es la Federación quien ejerce jurisdicción sobre la zona, regulándola, administrándola y vigilándola de conformidad con la vocación ecológica de la propiedad, limitando el ejercicio de las atribuciones municipales.

Ante una declaratoria de un sitio de conservación de la biodiversidad de competencia de la Federación como la del APFF Yum Balam, es la Federación quien ejerce jurisdicción sobre el área, regulándola, administrándola y vigilándola de conformidad con la vocación ecológica de la propiedad, limitando el ejercicio de las atribuciones municipales.

3. La regulación nacional en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos se ha desarrollado en congruencia al principio de transversalidad que mandata el desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 constitucional. De aquí que los sistemas de competencias concurrentes que se establecen en ambas materias deben interpretarse en el marco de los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional en relación con la conservación de los recursos naturales y la función ecológica de la propiedad. Es jurisprudencia del Tribunal Pleno que, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente establecen sistemas concurrentes para los tres órdenes de gobierno que deben propiciar el desarrollo sustentable.

Las atribuciones en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial a cargo de los municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica, misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental. Un entorno natural que propicie y permita el desarrollo urbano es indispensable para el ejercicio de las atribuciones municipales en términos de la fracción V, del artículo 115 constitucional; conforme a esta lógica, dichas competencias municipales habrán de estar encaminadas siempre, en primer orden, a conservar los recursos naturales y, a partir de ahí, ejercer sus atribuciones de zonificación, planes de desarrollo urbano y uso de suelo, entre otras, a la luz del concepto de desarrollo sustentable.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala interpretó cómo deben ejercerse las competencias de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno relacionadas con la protección al medio ambiente y diversas atribuciones de uso de suelo, incluyendo el ordenamiento territorial, desarrollo urbano, y cualquiera que incida en la otra relacionada con la protección medioambiental; atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales en esa materia a cargo del Estado mexicano.

En esta sentencia se reiteró asimismo el criterio anterior por la Suprema Corte⁹ "en el sentido de que la postura sostenida tradicionalmente en relación con crecimiento económico a cualquier precio ha sido superada por una idea más integral de desarrollo, que no sólo atiende al aspecto económico, sino que considera otros elementos como la dimensión humana de la economía y la medioambiental [...]"; lo que debe llevar al reconocimiento de la interconexión de los sistemas económicos y ecológicos (párr. 93).

Para la Corte, lo anterior exige que la interpretación de las competencias en materia ambiental, pero también todas aquellas que incidan en ésta, como el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial, sea acorde al principio de transversalidad, conforme al cual los principios medioambientales actúan como principios jurídicos de alcance general aplicables a cualquier materia que incida en la protección del medio ambiente.¹⁰ En particular la sentencia refiere y define los siguientes principios jurídicos medioambientales:

Principio precautorio

A partir de las definiciones del principio precautorio en instrumentos internacionales como la Declaración de Río (Principio 15) o el preámbulo del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, la Primera Sala estableció que "[...] un enfoque precautorio en el ejercicio de las competencias —no sólo ambientales— a cargo de cualquier orden de gobierno implica que, ante el riesgo de daño ambiental, se habrá de actuar a favor de la protección de la naturaleza, independientemente de que el riesgo esté probado con evidencia científica. La ausencia de información inequívoca sobre las consecuencias adversas que se pudieran generar en el entorno natural, no puede ser usada como pretexto para dejar de adoptar la medida que más proteja el medio ambiente." (Párr. 113).

"En el diseño de las políticas públicas, el principio precautorio exige a las autoridades proceder siempre de conformidad con el diverso *principio de mejor información científica disponible*; es decir, en el ejercicio de sus competencias, todas las autoridades habrán de considerar como criterio base la mejor información y conocimientos científicos que sobre el medio ambiente se disponga. El rumbo de las políticas públicas deberá definirse a partir del mejor conocimiento científico del entorno natural del que se disponga, así como de los riesgos que lo amenazan, esto siempre con un enfoque de desarrollo sustentable y equidad intergeneracional." (Párr. 114). (Énfasis en el original).

Al interpretar cómo debía llevarse a cabo la aplicación del principio precautorio en este caso, la Primera Sala presentó los siguientes argumentos. Primero, toda vez que la infor-

⁹ Amparo en revisión 610/2019, págs. 20-21.

¹⁰ Véase, Amparo en revisión 610/2019.

mación científica tiene un papel clave en la definición de las respuestas sociales y estatales, así como las políticas públicas, el principio precautorio es un axioma fundamental para determinar y orientar la actuación de las autoridades.¹¹ De aquí que cualquier competencia que tenga incidencia en el medio ambiente requerirá una evaluación de riesgos ambientales y el desarrollo de proyectos sin la evaluación de impacto ambiental requerida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contraviene el principio de precaución.

Cualquier competencia que tenga incidencia en el medio ambiente requerirá una evaluación de riesgos ambientales y el desarrollo de proyectos sin la evaluación de impacto ambiental requerida por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contraviene el principio de precaución.

Principio de progresividad

Para desarrollar este criterio, la Primera Sala retomó los argumentos en el Amparo en revisión 307/2016 sobre las implicaciones y los fundamentos de los principios de progresividad y no regresión en materia ambiental, reiterando que encuentran su fundamento en disposiciones como los artículos 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Directamente relacionado con el APFF Yum Balam, cuyo programa de manejo fue el objeto central en esta controversia constitucional, la Primera Sala interpretó que la prohibición de regresión "está indisolublemente vinculada con las áreas naturales protegidas, pues en éstas se prevé un régimen especial de protección que no podrá modificarse negativamente. En un área natural protegida se establece un nivel de protección especial para un recurso natural en un tiempo determinado que, a la luz de la prohibición de regresividad, no podrá modificarse posteriormente para disminuir el nivel de protección." (Párr. 126).

La prohibición de regresión está indisolublemente vinculada con las áreas naturales protegidas, pues en éstas se prevé un régimen especial de protección que no podrá modificarse negativamente.

"Esto es, a la luz de la prohibición de regresión, en una ANP, no sólo sería contrario a dicho principio modificar el régimen de protección ambiental decretado originalmente y establecer uno nuevo que implique menos protección al entorno natural, sino que —dentro del régimen originalmente establecido— tampoco podría disminuirse el área geográfica de protección o los servicios ambientales, ni modificarse el uso de suelo controlado por las autoridades ambientales o permitirse el otorgamiento de licencias para actividades incompatibles con los objetivos de conservación, pues todo lo anterior se traduciría en una disminución del nivel de protección medioambiental y, consecuentemente, en vulneración a la prohibición de no regresión." (Párr. 127).

Principio *in dubio pro natura*

Aquí la Primera Sala también reiteró su interpretación del *principio in dubio pro natura* puesta en la sentencia del Amparo en revisión 307/2016 y para informar la discusión

¹¹ En este aparrado de la sentencia la Primera Sala hizo referencia al criterio establecido por la Segunda Sala en el amparo en revisión 610/2019.

sobre su aplicación en este caso frente a los planteamientos formulados por las autoridades del municipio de Lázaro Cárdenas en contra del programa de manejo del APFF Yum Balam, estableció además que: "En el ámbito de ejercicio de atribuciones competenciales constitucionales, conforme al principio *in dubio pro natura*, ante la contradicción de normas que establezcan atribuciones en materia medioambiental, o bien, entre normas que establezcan competencias que incidan en la protección de los recursos naturales, habrá de prevalecer *prima facie* aquella que garantice de manera más efectiva el mandato constitucional de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico." (Párr. 134).

Para explicar más este tema, la Sala abordó criterios anteriores de la Suprema Corte sobre los mandatos constitucionales de optimización que deben respetarse al estudiar los sistemas de distribución de competencias y concurrencia que rigen materias como la protección al medio ambiente. En este caso, el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-G, estipula que la protección al medio ambiente se rige por un sistema concurrente de distribución de competencias. Este sistema ha sido desarrollado en México, entre otras, por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, acuerdo a las "dos vías de análisis de los ámbitos de competencia: la normativa, que establece relaciones jerárquicas o de división competencial y la de los planes, programas y acciones relacionadas con la planeación que se rigen por los principios de congruencia, coordinación y ajuste." (Párr. 136).

"A partir de lo anterior, a la luz del principio de *in dubio pro natura*, cuando exista una contradicción entre normas o una laguna normativa habrá de prevalecer aquella disposición que prevea la atribución competencial que resulte en mayor protección del medio ambiente, pues ésta es la única manera de cumplir con el mandato de optimización previsto en la Constitución y en los diversos tratados internacionales de los que México es parte; además, esta lógica es acorde a los principios de congruencia, coordinación y ajuste que exige la Ley General como criterio en el análisis competencial del sistema concurrente." (Párr. 137).

"De conformidad con el mandato constitucional y convencional, así como con el objetivo primordial de la LGEEPA, de proteger el medio ambiente, resulta inverosímil que la delimitación competencial sea un obstáculo para la protección de los recursos naturales de nuestro país; en este sentido, es que esta Primera Sala advierte que ante un conflicto entre competencias, deberá aplicarse el principio *in dubio pro natura* prevaleciendo aquella que garantice mayor efectividad en la protección medioambiental." (Párr. 138).

Principio *in dubio pro aqua*

La Primera Sala adoptó en esta sentencia el principio *in dubio pro aqua* en el cual se postula que "ante la incertidumbre científica que pudiera surgir en torno al riesgo de daño

Cuando exista una contradicción entre normas o una laguna normativa habrá de prevalecer aquella disposición que prevea la atribución competencial que resulte en mayor protección del medio ambiente, pues ésta es la única manera de cumplir con el mandato de optimización previsto en la Constitución y en los diversos tratados internacionales de los que México es parte; además, esta lógica es acorde a los principios de congruencia, coordinación y ajuste que exige la Ley General como criterio en el análisis competencial del sistema concurrente.

Ante un conflicto entre competencias, deberá aplicarse el principio *in dubio pro natura* prevaleciendo aquella que garantice mayor efectividad en la protección medioambiental.

ambiental, las controversias en la materia deberán de ser resueltas del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos de agua y ecosistemas conexos." (Párr. 140).

Para la Primera Sala, la aplicación de este principio es relevante para analizar cómo deben ejercer las autoridades cualquier tipo de competencias relacionadas con actividades humanas que puedan afectar el agua y los ecosistemas relacionados. La sentencia afirma que, frente a la crisis hídrica mundial, "es indispensable que se adopte un *enfoque de cuenca* en la protección de todos los recursos hidrológicos y, consecuentemente, en el ejercicio de las competencias relacionadas." (Párr. 143). (Énfasis en el original).

Para el presente caso y en este contexto, en atención al principio *in dubio pro agua*, la Corte concluyó que: "el análisis de las competencias constitucionales relacionadas con recursos hidrológicos deberá considerar que éstos están inseparablemente conectados con el medio ambiente y los usos de suelo. En este sentido, se debe evitar el análisis aislado o sectorizado de las competencias relacionadas con los recursos hidrológicos, transitándose a una lógica integral medioambiental que incluya en la protección de los recursos hidrológicos, *como mínimo*, cualquier competencia relacionada con el uso de suelo." (Párr. 144). (Énfasis en el original).

Se debe evitar el análisis aislado o sectorizado de las competencias relacionadas con los recursos hidrológicos, transitándose a una lógica integral medioambiental que incluya en la protección de los recursos hidrológicos, *como mínimo*, cualquier competencia relacionada con el uso de suelo.

Principio de equidad intergeneracional

El principio de equidad intergeneracional implica también la obligación de las personas que existen en el presente, de garantizar que "la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para propiciar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación." (Párr. 151).

El principio de equidad intergeneracional implica también la obligación de las personas que existen en el presente, de garantizar que "la diversidad, las funciones ecológicas y la belleza estética del medio ambiente se mantengan o restauren para propiciar un acceso equitativo a sus beneficios a cada generación".

La sentencia refirió, asimismo, en relación con el principio de equidad intergeneracional que "[a]nte la *emergencia planetaria* de la que esta Sala ha dado cuenta, el principio de equidad intergeneracional adquiere especial relevancia pues en este momento, específicamente en la próxima década, es urgente que las generaciones del presente planteen un cambio radical en la protección medioambiental, pues de seguirse la trayectoria actual en los patrones de consumo y de economía será imposible cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible que se ha fijado la comunidad internacional como Agenda para el 2030, y consecuentemente, será imposible también dar cumplimiento al principio de equidad intergeneracional". (Párr. 152). (Énfasis en el original).

2. Para la Suprema Corte las áreas de protección de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental, mediante los cuales el Estado mexicano contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte (párr. 162). En este contexto, la sentencia afirma que los servicios ambientales en las áreas destinadas a la protección de la diversidad biológica

son un "parámetro indispensable para definir qué sitios tienen vocación ecológica y, consecuentemente, deben regirse por regímenes de protección especiales orientados a la conservación de los ecosistemas y de los hábitats naturales, así como al mantenimiento y recuperación de las especies." (Párr. 163).

De aquí, la Primera Sala resolvió que "la interpretación de los regímenes jurídicos que se establecen para efecto de regular estas áreas de conservación deberá, indudablemente, regirse por los *principios jurídicos medioambientales*" (párr. 170); así como, con fundamento en lo previsto por los artículos constitucionales 4o., 25 y 27, "de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, **siempre**, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas." (Párr. 171). (Énfasis en el original).

Para más claridad, la Corte explicó que lo anterior implica "la responsabilidad ambiental de los propietarios, ocupantes y usuarios de los predios que se ubican en áreas de conservación de cumplir la función primordial de estas áreas: proteger los servicios ambientales y los ecosistemas en beneficio público y de equidad intergeneracional." (Párr. 172).

3. "La regulación nacional en materia de protección al medio ambiente y asentamientos humanos se ha desarrollado en congruencia al principio de transversalidad que mandata el desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 constitucional. De aquí que los sistemas de competencias concurrentes que se establecen en ambas materias deben interpretarse en el marco de los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional en relación con la conservación de los recursos naturales y la función ecológica de la propiedad." (Párr. 238).

El artículo 73 constitucional, fracción XXIX, inciso C, "establece que los asentamientos humanos se regular[án] de manera concurrente; la Constitución prevé expresamente que esta materia tiene por objeto cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, es decir, con la función ecológica de la propiedad." (Párr. 239). "En la misma línea [...] el artículo 73 fracción XXIX, el inciso G [regula] la *materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico* [como] concurrente [y se relaciona también con el] párrafo tercero del artículo 27 constitucional, precisamente, el mandato de preservación y restauración del equilibrio ecológico." (Párr. 243). (Énfasis en el original).

La Corte reiteró aquí en la sentencia que "la función ecológica de la propiedad prevista en el texto constitucional citado es la base del desarrollo sustentable que mandata el diverso artículo 25 constitucional que reconoce que el desarrollo nacional está indisolublemente vinculado con el medio ambiente; en el apartado constitucional en cita, si bien no se alude expresamente a la sustentabilidad, lo cierto es que se concibe su esencia a

partir de la interconexión entre el desarrollo urbano, los asentamientos humanos y la preservación y restauración del equilibrio ecológico." (Párr. 247).

"Es jurisprudencia del Tribunal Pleno que, tanto la Ley General de Asentamientos Humanos, como la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente establecen sistemas concurrentes para los tres órdenes de gobierno que habrán de propiciar el *desarrollo sustentable*." (Párr. 248). Así, "el desarrollo urbano y los asentamientos humanos no pueden entenderse aislados de la protección al medio ambiente. Por el contrario, la transversalidad que se deriva tanto del artículo 25 constitucional —desarrollo sustentable— como del diverso 27 —función ecológica de la propiedad— obliga a interpretar que ambas materias están indisolublemente vinculadas, de manera que el desarrollo nacional, como desarrollo sustentable, se rige por todos los principios medioambientales." (Párr. 250). (Énfasis en el original).

"El desarrollo urbano y los asentamientos humanos no pueden entenderse aislados de la protección al medio ambiente. Por el contrario, la transversalidad que se deriva tanto del artículo 25 constitucional —desarrollo sustentable— como del diverso 27 —función ecológica de la propiedad— obliga a interpretar que ambas materias están indisolublemente vinculadas, de manera que el desarrollo nacional, como desarrollo sustentable, se rige por todos los principios medioambientales".

"Lo anterior implica que las atribuciones en materia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de los municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica, misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental." (Párr. 251). (Énfasis en el original).

Las atribuciones en materia de desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a cargo de los municipios de conformidad con el artículo 115, fracción V, no sólo tienen una función social y económica, sino también ecológica, misma que exige que su interpretación sea de conformidad con el principio de transversalidad medioambiental.

Al interpretar el concepto de desarrollo sustentable en términos de los artículos 25 y 27, tercer párrafo de la Constitución, "las atribuciones en materia de protección del medio ambiente y equilibrio ecológico y aquellas relativas a los asentamientos humanos y ordenamiento territorial no se contraponen, por el contrario, a partir de una perspectiva de sustentabilidad, convergen." (Párr. 254).

Lo anterior implica que "el ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a cargo de los Municipios tiene que ser, no sólo coherente con el equilibrio ecológico, sino tendente a favorecer y promover la función ecológica de la propiedad. Sin equilibrio ecológico, sin recursos naturales, no hay desarrollo, ni territorio que urbanizar. La función ecológica de la tierra es *presupuesto* para su función social y económica." (Párr. 255). (Énfasis en el original).

"El ejercicio de las competencias en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano a cargo de los Municipios tiene que ser, no sólo coherente con el equilibrio ecológico, sino tendente a favorecer y promover la función ecológica de la propiedad".

"Un entorno natural que propicie y permita el desarrollo urbano es indispensable para el ejercicio de las atribuciones municipales en términos de la fracción V, del artículo 115 constitucional; conforme a esta lógica, dichas competencias municipales habrán de estar encaminadas siempre, en primer orden, a conservar los recursos naturales y, a partir de ahí, ejercer sus atribuciones de zonificación, planes de desarrollo urbano y uso de suelo, entre otras, a la luz del concepto de desarrollo sustentable." (Párr. 256).

Hechos del caso

El 26 de mayo de 2008 el secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales promovió una controversia constitucional en representación del Poder Ejecutivo Federal, en la cual demandó la invalidez del Acuerdo por el que se aprobó el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Tulum 2006-2030; así como el anexo que lo acompañó 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 9 de abril de 2008, con inicio de vigencia al siguiente día, sólo en cuanto a la incorporación en dicho Programa del Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah (o Tankah).

Entre los argumentos presentados para demandar la invalidez del Programa de Desarrollo Urbano, el secretario de Medio Ambiente dijo que el municipio de Solidaridad invadió 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 declaró 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 23 de abril de 1981. En la demanda se sostuvo que el programa municipal afectó no sólo a la propiedad federal en los bienes del dominio público, como son los terrenos del Parque Nacional Tulum, sino además el régimen de áreas naturales protegidas establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez 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 y el Programa de Desarrollo Urbano "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.

Problema jurídico planteado

¿El municipio de Solidaridad invadió la competencia federal para regular las áreas naturales protegidas, extralimitando sus atribuciones de formulación, aprobación y administración de la zonificación de los planes de desarrollo urbano y de autorización, control y vigilancia

¹² Por unanimidad de votos. Ponente: Ministro Sergio A. Valls Hernández.

de la utilización del suelo previstas por el artículo 115, fracción V constitucional y contraviniendo el régimen jurídico de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al incluir el Parque Nacional Tulum 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?

Criterio de la Suprema Corte

La Constitución otorga 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, como el Parque Nacional Tulum. 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.

El municipio de Solidaridad se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones al incluir el Parque Nacional Tulum y la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah dentro del Centro de Población de Tulum, regulándolos en su programa de desarrollo urbano 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 contenido, entre otras leyes en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, 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.

Justificación del criterio

El municipio de Solidaridad afirmó, en el Programa de Desarrollo Urbano combatido por la Secretaría de Medio Ambiente, que al existir hoteles construidos y en operación dentro de la poligonal del Parque Nacional Tulum, existía un centro de población que debía ser regulado. Para el Gobierno federal los hoteles que se encuentran construidos y en operación están invadiendo los terrenos del Parque Nacional, que son del dominio público de la Federación porque fueron expropiados cuando se creó el área natural protegida y, por lo tanto, dicha ocupación ilegal no puede generar derechos adquiridos en favor de sus ocupantes (pág. 31, párrs. 2 y 3).

La Secretaría de Medio Ambiente (SEMARNAT) explicó que, en el Programa de Desarrollo Urbano, emitido por el municipio de Solidaridad se incluyó una "Norma Especial de Zonificación" para asignar condicionadamente densidades de construcción a los ocupantes del Parque Nacional Tulum cuando obtuvieran una sentencia de amparo favorable en contra del decreto de creación del área protegida. En la demanda se explicó asimismo que el programa reclamado permitiría la creación de dos mil novecientos cuarenta y siete cuartos de hotel adicionales, lo cual violaría flagrantemente la vocación de conservación asignada al área comprendida por el referido Parque Nacional, ocasionándose graves daños a la flora y fauna (pág. 32, párrs. 1 y 3).

El Gobierno federal planteó varios argumentos dirigidos a demostrar que el municipio de Solidaridad no puede ejercer sus atribuciones constitucionales en contravención a la Constitución Federal, lo que ocurre cuando se pretende regular el desarrollo urbano en una zona 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 de su competencia conforme a la LGEEPA, las cuales deben estar encaminadas a la conservación de ciertos ecosistemas que son únicos y cuya biodiversidad representa el patrimonio de todos los mexicanos. Lo anterior porque "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." (Pág. 32, párrs. 4 y 5).

Sobre la invasión de las competencias federales para regular las áreas naturales protegidas, la SEMARNAT sostuvo en su demanda que la regulación urbana del municipio sobre el Parque Nacional Tulum era inconstitucional, por omisión en la aplicación de la LGEEPA, porque en "[e]l 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." (Pág. 42, párr. 4).

Según la autoridad federal ambiental, "el Municipio de Solidaridad, al emitir el Programa de Desarrollo Urbano, violó 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." (Pág. 46, párr. 4).

La Suprema Corte realizó el estudio del régimen jurídico aplicable al Parque Nacional Tulum y, entre otros, encontró que tiene su fundamento en los siguientes artículos constitucionales:

Artículo 4o. Protege el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas.

Artículo 25. Establece la 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.

Artículo 27, párrafo tercero. Regula la facultad de la Nación para 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;

Artículo 115. Confiere 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." (págs. 247, párr.1; 248, párr. 3; 249, párr. 1).

La Corte determinó, asimismo, que es aplicable el artículo constitucional 73, fracción XXIX-G, sobre la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes concurrentes en materia de protección al ambiente, así como preservación y restauración del equilibrio ecológico, del cual "[c]omo 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." (Pág. 250, párr. 4).

"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." (Pág. 250, párr. 5).

"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 [pueden] participar en la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico." (Pág. 251, párr. 1).

"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." (Pág. 251, párr. 2).

En los apartados subsecuentes de la sentencia se realizó un estudio de las leyes que contienen el régimen jurídico aplicable tanto al Parque Nacional Tulum como a la Zona de Monumentos Arqueológicos Tulum-Tancah, incluyendo la LGEEPA y la Ley General de Bienes Nacionales. Se concluyó, entre otras cosas, 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 y el Parque Nacional Tulum es un bien nacional sujeto a la regulación específica que se establece en el artículo 46, segundo párrafo, de la LGEEPA en el cual se establece que los parques nacionales son de competencia de la Federación (págs. 257, párr. 2 y 4).

En cuanto a las atribuciones previstas por los incisos a) y d) de la fracción V del artículo 115 constitucional, que permiten 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", la Corte notó que las mismas deben ejercerse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de la Constitución Federal y sujetarse a las leyes federales y estatales (págs. 343, párr. 1 y 347, párr. 1).

Posteriormente, la Corte analizó 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, en el cual, con el pretexto de ejercer la facultad que le confiere el artículo 115, fracción V, incisos a) y d), de la Constitución Federal, el Municipio de Solidaridad incluyó áreas de propiedad federal, como el Parque Nacional Tulum (pág. 366, párr. 1).

Para la Corte "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

El Municipio de Solidaridad "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".

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." (Pág. 367, párr. 1).

"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 Arqueológicas, Artísticos y Históricas, 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." (Pág. 367, párr. 2).

"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." (Pág. 367, párr. 3).

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".

En la sentencia también se notó que al emitir la Actualización del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Tulum 2006-2030, el municipio de Solidaridad 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 Nacional Tulum; "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." (Pág. 368, párr. 1). Así, la Federación puede coordinarse 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." (Pág. 368, párr. 2). Por estas razones, "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." (Pág. 368, párr. 3).

"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".

La Suprema Corte concluyó en este caso que "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." (Pág. 369, párr. 3).

"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." (Pág. 369, párr. 4). (Énfasis en el original).

"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." (Págs. 370, párr. 1). (Énfasis en el original).

1.1.2 Sistema de competencias, concurrencia y congruencia entre los programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico del territorio

SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 31/2010, 5 de abril de 2011¹³

Hechos del caso

En septiembre de 2009, el Ayuntamiento de Benito Juárez del estado de Quintana Roo, en su Trigésima Quinta Sesión Ordinaria del Cabildo, aprobó el Programa Parcial de Desarrollo

¹³ Mayoría de ocho votos. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Urbano del Polígono Poniente de la Ciudad de Cancún. El mismo Cabildo ordenó la inscripción del Programa al Registro Público de la Propiedad y del Comercio para darle vigencia y que pudiera surtir efectos jurídicos. El presidente municipal solicitó al secretario del gobierno estatal la publicación del acta en donde se aprueba el Programa. Sin embargo, el secretario dictaminó la improcedencia de la publicación por considerarla contraria al marco legal aplicable en materia ambiental. En junio de 2010, el síndico del municipio de Benito Juárez promovió una controversia constitucional en contra del oficio emitido por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo, así como de la orden de no publicar en el *Periódico Oficial del Estado* el Acta de la Trigésima Quinta Sesión Ordinaria de Cabildo, emitida por el secretario de gobierno de la misma entidad.

La Suprema Corte admitió la demanda de controversia constitucional y resolvió que la omisión de publicar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano, así como los oficios que se demandaron, estaban justificados y que encontraban su validez en la coherencia que guardaban con las normas ambientales y constitucionales en materia de asentamientos humanos. El Pleno de la Corte también resolvió que el Programa Parcial era incongruente con el marco legal ambiental, puesto que proponía desarrollar asentamientos humanos en una zona cuyo valor ambiental es primario, no diversificaba los usos de suelo y tampoco proponía una integración socio-urbana, además, de que resultaba incompatible con el uso de suelo propuesto por los programas de desarrollo urbano estatales vigentes. El Pleno determinó que para que los programas de desarrollo urbano municipales sean válidos y puedan ser publicados por la autoridad estatal, deben sujetarse a los principios de congruencia, coordinación y ajuste. Lo anterior porque en materia de asentamientos humanos y protección ambiental, los municipios están obligados a coordinar la planeación territorial con los demás órdenes de gobierno y hacer congruentes sus instrumentos normativos a las exigencias constitucionales.

Problema jurídico planteado

¿La omisión de publicar el Programa Parcial de Desarrollo Urbano municipal de Benito Juárez por parte de la Secretaría de Gobierno del Estado de Quintana Roo, estaba justificada por resultar contraria al marco legal, federal y estatal en materia ambiental?

Criterio de la Suprema Corte

De la interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal no se puede inferir una facultad municipal exclusiva y definitiva en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente. La formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano municipal deben sujetarse a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito aislado del municipio. Además,

No se puede inferir una facultad municipal exclusiva y definitiva en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente. La formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano municipal deben sujetarse a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito aislado del municipio.

resulta imperativo que los planes de desarrollo urbano municipales guarden congruencia con las disposiciones normativas ambientales y de planificación de competencia federal y estatal, a fin de que las exigencias constitucionales no se vean reducidas. Por otro lado, tampoco es razonable que el municipio quede a merced de las decisiones estatales. La no arbitrariedad de las decisiones debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la dependencia estatal una vez que analice y verifique que los programas municipales son acordes a los distintos niveles de planeación. En cualquier caso, el dictamen de congruencia debe contener los motivos y razones por los cuales el gobierno estatal aprueba o no los planes y programas municipales, justificando las recomendaciones y evidenciando las incongruencias, especialmente en materia ambiental.

Justificación del criterio

El Pleno de la Suprema Corte estimó que, en este caso, subsistía una estrecha relación entre los argumentos planteados respecto del marco jurídico aplicable a los asentamientos humanos y la protección al ambiente, por lo cual, el estudio constitucional en este caso debía consistir en determinar si el Programa de Desarrollo Urbano del Municipio de Benito Juárez contravenía las regulaciones ambientales federales y estatales (pág. 32, párr. 4).

En la interpretación de la Corte, a partir de la reforma de febrero de 1976 al artículo 73, fracción XXIX constitucional, los asentamientos humanos son considerados una materia concurrente. Esto significa que los diferentes niveles de gobierno deben intervenir en la regulación de los asentamientos humanos. Las competencias y facultades están establecidas por medio de una ley general que determina, por medio de mandatos de optimización, el diseño de competencias que debe guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos en los distintos niveles de gobierno (pág. 32, párr. 4; pág. 33, párr. 2).

Las exigencias constitucionales señalan que este diseño de competencias tiene por objeto cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional. Para el Pleno de la Suprema Corte, esta distribución de competencias significa una responsabilidad compartida que está orientada a descentralizar la toma de decisiones. Es por esto que las atribuciones municipales del artículo 115 encuentran limitación en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional (pág. 33, párr. 3; pág. 34, párrs. 3 y 4).

El Pleno estimó que la regulación de los asentamientos humanos debe ser entendida como una materia concurrente que permite a la Federación y los gobiernos locales, promover los instrumentos jurídicos que regulen los asentamientos humanos, pero siempre manteniendo una homogeneidad que atienda a las exigencias del artículo 27 constitucional. Además, esta facultad de regulación debe interpretarse en el contexto normativo que establece el sistema general de planeación del desarrollo nacional, el cual encuentra

La regulación de los asentamientos humanos debe ser entendida como una materia que corresponde primeramente a la Federación y después, por medio del legislador ordinario, compete a los gobiernos locales promover los instrumentos jurídicos que regulen los asentamientos humanos, pero siempre manteniendo una homogeneidad que atienda a las exigencias del artículo 27 constitucional.

justificación en el artículo 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos (pág. 37, párrs. 2 y 3).

El Pleno de la Corte valoró que la regulación ambiental también es una facultad concurrente establecida en la Constitución. A partir de la reforma de agosto de 1987 al artículo 73, fracción XXIX, se instituyó que la preservación y restauración del equilibrio ecológico necesitaba de la coordinación de las autoridades de los tres órdenes de gobierno. La actuación de los órganos legislativos y ejecutivos federales y estatales debe guiarse a partir de los mandatos de optimización establecidos en la Constitución respecto de la regulación territorial para la protección del medio ambiente (pág. 38, párr. 1). Pues, así como este mandato constitucional encuentra su reglamentación en el artículo 1o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, del mismo modo que los asentamientos humanos, la regulación ambiental requiere de una homogeneidad de los instrumentos normativos locales para estar justificada (pág. 40, párrs. 1 y 2).

En este mismo sentido, el Pleno determinó que las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa, sino que tienen una injerencia directa en las políticas públicas que se desarrollan por los distintos niveles de gobierno. La autonomía de estas escalas de gobierno tiene un impacto directo en la planeación del territorio de cada jurisdicción. De tal manera, el Pleno afirmó que "entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá de planear o coordinar la planeación entre ellos desde una escala superior." (Pág. 41, párrs. 3 y 4).

Para la Suprema Corte, el punto de estudio principal de esta controversia reside en la demanda que se hace sobre el Programa de Desarrollo Urbano Municipal a las regulaciones ambientales estatales. Para resolver la misma, la Corte estimó que existen dos vías de análisis de los ámbitos de competencia: la vía normativa, que establece las relaciones jerárquicas y de competencia, la cual puede determinar la validez de las regulaciones entre diferentes niveles de gobierno; y la vía de planeación, que responde a los planes, programas y acciones relacionadas con la política de ordenación. Aunque ambas son paralelas y complementarias, la segunda vía —la de planeación— utiliza los criterios de congruencia, coordinación y ajuste para justificarse (pág. 41, párr. 5).

El Programa de Desarrollo Urbano Municipal necesitaba cumplir con los requisitos formales para su expedición y sujetarse a los criterios relativos de ordenamiento territorial y ambiental. Entre los requisitos para su expedición está el dictamen de congruencia que prescribe el artículo 6 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo. Este dictamen implica el estudio de compatibilidad urbanística de las autorizaciones de fraccionamiento y condominios que vayan a otorgar los municipios. Además, el mismo ordenamiento prescribe la congruencia que deben guardar los Programas Municipales respecto del Programa

Estatad de Desarrollo Urbano. Esta medida no implica una violación a la autonomía municipal, sino una traducción del diseño constitucional sobre materias concurrentes, como son los asentamientos humanos y el ambiente. De otra manera, no habría coordinación, congruencia y compatibilidad en la planeación de los distintos niveles de gobierno (pág. 44, párr. 1 y 2).

El municipio argumentó que la negativa sobre publicar el Programa Municipal de Desarrollo Urbano violentaba la autonomía municipal reconocida en la fracción V del artículo 115 constitucional y sus facultades para formular, aprobar y administrar la zonificación y planeación municipal. No obstante, el Pleno estimó que sus argumentos no fueron suficientes para determinar que existía una violación constitucional (pág. 45, párr. 4).

El Pleno de la Corte recalcó que, si bien la fracción V, del artículo 115 constitucional, establece las facultades del municipio en materia de asentamientos humanos y protección del medio ambiente, estas facultades no son exclusivas del municipio, sino que deben ser coordinadas entre las autoridades municipales, estatales y la Federación para cumplir con la exigencia del artículo 27 constitucional (pág. 47, párr. 1 y 2). Así, la negativa a publicar la normatividad urbana municipal en este caso se justificó en que contraviene el marco legal en materia ambiental, contenido el Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Benito Juárez (pág. 50, párr. 3 y 4).

La Suprema Corte notó que el polígono del Programa Parcial es una zona que tiene uso de suelo de conservación, protección y aprovechamiento no urbano (pág. 52, párr. 3). Asimismo, el Pleno concluyó que el instrumento de gestión territorial municipal no contenía una perspectiva de desarrollo regional y ecológico. Por ejemplo, el Programa Parcial ubicaba una zona de reciclaje de basura en los mismos lugares en donde se encuentran los actuales pozos de extracción de agua potable, por lo que el uso de suelo no era compatible con la protección de los mantos acuíferos (pág. 53, párrs. 3 y 4). Además, el Programa proponía casi en su totalidad, el uso de suelo para vivienda social, lo cual evitaba la diversificación de la variedad de usos mixtos para desarrollar una ciudad integralmente consolidada. Estas razones llevaron al Pleno a concluir que la determinación del Poder Ejecutivo del estado de Quintana Roo para no publicar el Programa Parcial estaba justificada y que, por tanto, era constitucional (pág. 54, párrs. 1, 2 y 3).

En síntesis, la Suprema Corte concluyó que no se podía inferir una facultad exclusiva y definitiva de la interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente. Puesto que la formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal deben estar sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito aislado del municipio porque resulta imperativo hacer congruentes los planes de desarrollo urbanos y municipales con las disposiciones normativas estatales y

El Programa Parcial ubicaba una zona de reciclamiento de basura en los mismos lugares en donde se encuentran los actuales pozos de extracción de agua potable, por lo que el uso de suelo no era compatible con la protección de los mantos acuíferos.

La interpretación del artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal no se podía inferir una facultad exclusiva y definitiva en materia de asentamientos humanos y protección al ambiente. Puesto que la formulación, aprobación y administración de planes de desarrollo urbano municipal deben estar sujetas a los lineamientos y formalidades establecidos en las leyes federales y estatales, y nunca como un ámbito aislado del municipio.

federales —especialmente en materia ambiental—, a fin de que las exigencias constitucionales no se vean reducidas (pág. 54, párrs. 2, 3 y 4).

Por otro lado, la Corte recalcó que no es razonable que el municipio quede a merced de las decisiones estatales, ya que "[l]a no arbitrariedad de las decisiones [...] debe tener su límite y control en el propio dictamen de congruencia que emita la dependencia estatal una vez que analice y verifique que los programas municipales son acordes a los distintos niveles de planeación". (Pág. 55, párr. 1). En cualquier caso, el Pleno recalcó que el dictamen de congruencia debe contener, como aconteció en este caso, los motivos y razones por las que el gobierno estatal aprueba o no los planes y programas municipales, justificando las recomendaciones y evidenciando las incongruencias (pág. 55, párr. 2).

1.2 Aplicación de los principios de congruencia y concurrencia en la planificación territorial

SCJN, Segunda Sala, Controversia Constitucional 227/2019, 17 de junio de 2020¹⁴

Hechos del caso

En octubre de 2017 el presidente municipal de Mineral de Reforma, Hidalgo, envió a la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial el Programa Municipal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (PMDUOT), solicitando la dictaminación de su congruencia con respecto al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 16 de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo. En mayo de 2019, la Secretaría estatal emitió un oficio con el cual notificó al municipio de Mineral de Reforma que no contaba con las atribuciones necesarias conforme a la legislación local para otorgar, expedir o autorizar licencias de urbanización, régimen de propiedad en condominio, fraccionamiento, subdivisión, fusión y uso de suelo.

El municipio promovió una controversia constitucional en contra de este oficio. En su demanda, éste argumentó que se vulneraron sus atribuciones constitucionales previstas en el artículo 115 constitucional en materia de planificación y ordenamiento territoriales, así como el diseño concurrente entre los diferentes niveles de gobierno.

La Segunda Sala admitió la controversia constitucional por ser un conflicto entre diferentes niveles de gobierno y resolvió que la autoridad estatal en materia de ordenamiento

¹⁴ Mayoría de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

territorial había transgredido las facultades concurrentes constitucionales al restringir la posibilidad de emitir autorizaciones y licencias para el ordenamiento urbano. La Sala también estableció que el principio de congruencia constituye un elemento indispensable para la expedición de los programas de desarrollo urbano municipales y que la participación real y efectiva de los municipios en su planeación territorial es una finalidad constitucional que no puede ser subordinada por la discrecionalidad de otros niveles de gobierno.

Problema jurídico planteado

¿El oficio mediante el cual la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo restringió las atribuciones en materia de planificación y ordenamiento territoriales al municipio de Mineral de Reforma contraviene el artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal, por ser contrario al sistema de concurrencia de los asuntos relacionados con los asentamientos humanos y del principio de congruencia entre los instrumentos de planeación territorial de los diferentes órdenes de gobierno?

Criterio de la Suprema Corte

Las facultades constitucionales establecidas en el artículo 115, fracción V, relativas a la planificación y ordenamiento territorial del municipio, están orientadas con base en los principios de congruencia y concurrencia. El legislador estatal está obligado a sujetarse a estos principios cuando expide las normas locales en materia de asentamientos humanos. En ese sentido, la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial es un parámetro de regularidad en donde se puede inferir que la Federación tiene a su cargo la formulación de los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores para el desarrollo de los asentamientos humanos. Los gobiernos locales deben ajustar sus procesos de planeación o planificación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial. A partir de estos parámetros, los estados publican sus propios programas de desarrollo urbano, que constituyen normas técnicas cuyo fin es regular los usos, reservas y destinos del territorio para el mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población.

Justificación del criterio

La Segunda Sala, en diversos precedentes,¹⁵ ha determinado que conforme a lo previsto por la fracción V del artículo 115 constitucional, la materia de asentamientos humanos es concurrente y, en este contexto, los municipios deben tener una participación real y efectiva

¹⁵Véanse las controversias constitucionales 65/2013 y 94/2009, resueltas el 7 de febrero de 2014 y el 31 de marzo de 2011, respectivamente.

La Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial es un parámetro de regularidad en donde se puede inferir que la Federación tiene a su cargo la formulación de los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores para el desarrollo de los asentamientos humanos. Los gobiernos locales deben ajustar sus procesos de planeación o planificación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial.

(pág. 20, párr. 1). Al ser una materia concurrente, los tres órdenes de gobierno deben intervenir en las cuestiones relacionadas con los asentamientos humanos, observando la distribución competencial que se hace en la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial (LGAHOT) y teniendo en cuenta los mandatos de optimización y elementos materiales que se establecen en la Constitución para informar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos en los gobiernos federal, estatal y municipal (pág. 20, párr. 3).

De las disposiciones constitucionales se puede inferir que las facultades en materia de asentamientos humanos están determinadas por las leyes federales y estatales, pero el municipio cuenta con un grado de autonomía para la zonificación y desarrollo de planes de desarrollo urbano. Esta autonomía debe ser real y efectiva respecto de la intervención de otros niveles de gobierno. Con todo, las facultades constitucionales para la formulación, aprobación y administración del desarrollo urbano —previstas en el inciso a) de la fracción V del artículo 115 constitucional— así como las de autorizar, controlar y vigilar los usos del suelo, no suponen una competencia exclusiva del municipio, sino una facultad concurrente donde deben participar las distintas escalas de gobierno (pág. 21, párrs. 2 y 3).

La Segunda Sala estimó que antes de la inscripción y el registro de un programa municipal de desarrollo urbano, éste debe ser dictaminado por el órgano estatal competente. Dicho dictamen es un medio para determinar la congruencia de los planes municipales en correspondencia con el marco jurídico estatal. Los dictámenes de congruencia deben exponer los motivos y razones que el gobierno estatal estime adecuados en caso de detectar inconsistencias en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, así como justificar clara y expresamente las recomendaciones pertinentes en caso de detectar inconsistencias. Sin llegar al extremo en donde el municipio quede a merced de la arbitrariedad estatal (pág. 22, párrs. 1, 2 y 3).

Por la complejidad propia de la materia de asentamientos humanos, las facultades constitucionales que prevé la fracción V del artículo 115 —reglamentadas por la LGAHOT— están orientadas por los *principios de congruencia y concurrencia*, que el legislador estatal está obligado a observar cuando expide las normas locales en materia de asentamientos humanos.

En ese sentido, la LGAHOT es un parámetro de regularidad a partir del cual puede inferirse que la Federación tiene a su cargo la formulación de los criterios, mecanismos, objetivos e indicadores para el desarrollo de los asentamientos humanos; mientras que los gobiernos locales deben ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento

El municipio cuenta con un grado de autonomía para la zonificación y desarrollo de planes de desarrollo urbano. Esta autonomía debe ser real y efectiva respecto de la intervención de otros niveles de gobierno.

Los dictámenes de congruencia deben exponer los motivos y razones que el gobierno estatal estime pertinentes en caso de detectar inconsistencias en los instrumentos de ordenamiento territorial municipal, así como justificar clara y expresamente las recomendaciones que considere pertinentes en caso de detectar inconsistencias. Sin llegar al extremo en donde el Municipio quede a merced de la arbitrariedad estatal.

territorial. La calificación de congruencia por la autoridad estatal respecto a los programas de ordenamiento territorial municipal es necesaria respecto a los correlativos niveles federal y estatal para que exista una efectiva congruencia, coordinación y participación, para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos y el uso del territorio (pág. 22, párr.4; pág. 23, párr. 2; pág. 26, párrs. 1, 3 y 4; pág. 27, párrs. 1 y 2).

Por las razones anteriores, la Segunda Sala consideró que los argumentos del municipio eran válidos para determinar que existió una vulneración a sus facultades constitucionales. Lo anterior porque en este caso la autoridad estatal desconoció y se atribuyó facultades cuya competencia correspondía al municipio cuando soslayó y subordinó los instrumentos de colaboración y coordinación en materia de asentamientos humanos, como son los programas de desarrollo urbano (pág. 27, párr. 3 y 4).

Así, para la Sala, con la emisión del oficio impugnado se restringieron indebidamente las facultades de ordenamiento territorial del municipio, ya que la autoridad estatal no se apegó a las propias reglas estatales de evaluación y formación de programas de desarrollo urbano (pág. 28, párr. 2). La Corte encontró que la autoridad estatal no se apegó al plazo estipulado en el Reglamento de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (arts. 4, 5 y 6) que le concede 45 días hábiles para emitir observaciones sobre los programas de desarrollo urbano municipales y su congruencia, por lo cual debió entenderse según las propias reglas estatales, que el Programa Municipal es congruente de manera tácita (pág. 29, párrs. 1 y 2).

La Segunda Sala determinó que interpretar en otro sentido vulneraría el principio de congruencia y las facultades previstas en el artículo 115, fracción V, de la Constitución. No obstante, reiteró que, si bien la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional amplió la participación del municipio en el aspecto regional, dicho precepto no puede leerse en el sentido de que existan competencias exclusivamente municipales (pág. 34, párr. 3). Se reiteró en la sentencia que las facultades constitucionales en materia de asentamientos humanos son concurrentes y, por tanto, no le corresponden de manera exclusiva a cierto nivel de gobierno.

Así, es inconstitucional en este caso que el gobierno estatal limite la expedición de licencias y autorizaciones municipales, especialmente cuando se trata de actos que están vinculados con el ejercicio de facultades concurrentes (pág. 35, párrs. 2, 3 y 4). La Segunda Sala resolvió declarar la invalidez del oficio que emitió el titular de la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo dirigido al municipio de Mineral de la Reforma (pág. 36, párr. 2).

Es inconstitucional que el gobierno estatal restrinja la expedición de licencias y autorizaciones, especialmente porque se trata de actos que están vinculados con el ejercicio de facultades concurrentes.

Hechos del caso

En octubre de 2009 el presidente municipal de Santa Catarina, Nuevo León, presentó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia constitucional en contra de los poderes legislativos y ejecutivos locales por la expedición del Decreto a través del cual se publicó la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LDUENL).

En su demanda, el municipio argumentó que la expedición del Decreto que lo obligaba a reformar los reglamentos y programas municipales para ajustarlos a las nuevas disposiciones de la LDUENL violentaba el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución Federal sobre asentamientos humanos. De acuerdo con el municipio, el Decreto vulneraba los artículos 115, fracciones I, II, III, penúltimo párrafo y V, incisos a), b), c), d), e) y f); 73, fracción XXIX-C, y 133 de la Constitución Federal.

La Suprema Corte de Justicia admitió la demanda y determinó que el diseño constitucional sobre la regulación de los asentamientos humanos no podía entenderse de modo jerárquico, sino concurrente. Lo cual supone que los diferentes niveles de gobierno deben coordinarse para mejorar las condiciones de vida de la población en los contextos urbanos. Además, el Pleno de la Suprema Corte resolvió que a partir de los principios de congruencia, coordinación y ajuste es que deben aplicarse las facultades municipales sobre planeación. En este mismo sentido, el Pleno estimó que la regulación de la planeación territorial y urbana se articula de manera concurrente, por lo que se requiere de la coordinación de las instituciones entre diferentes niveles de gobierno. Así pues, el Pleno resolvió reconocer la validez de los diversos artículos impugnados del decreto de expedición.

Problema jurídico planteado

¿La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León invadió las facultades constitucionales municipales al obligar que los planes de desarrollo urbano sean congruentes con los emitidos en el nivel estatal?

Criterio de la Suprema Corte

Las facultades municipales sobre planificación de los asentamientos humanos, establecidas en el artículo 115 constitucional, no pueden ser entendidas como exclusivas, sino que deberán aplicarse en términos de las leyes federales y estatales que se relacionen con la planificación territorial y urbana. Estas facultades deben ser articuladas en los ámbitos federal y estatal por medio de los criterios de congruencia, coordinación y ajuste. Por lo

¹⁶ Voto concurrente. Ponente: Ministro José Ramón Cossío Díaz.

que las autoridades estatales podrán dictaminar la congruencia de los programas y planes municipales; e identificar claramente las incongruencias que detecten, así como justificar sus recomendaciones para evitar vulnerar la autonomía municipal.

Justificación del criterio

La Suprema Corte estimó que a partir de la reforma de 6 de febrero de 1976 al artículo 73, fracción XXIX constitucional, en la cual se incluyó el inciso C, los asentamientos humanos se encuentran regulados de manera concurrente. Lo anterior implica que los tres niveles de gobierno intervienen coordinados por medio de una ley general y mandatos de optimización, establecidos por la propia Constitución, que sirven como guía a los órganos legislativos y administrativos de los distintos niveles de gobierno (pág. 41, párr. 3).

Del estudio de las facultades de planeación sobre el desarrollo de los asentamientos humanos, el Pleno consideró que el diseño constitucional sobre esta materia no funciona en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que, de manera autónoma, cada nivel de gobierno tiene autonomía para dictar las regulaciones sobre la planeación territorial. De tal manera que "entre mayor autonomía normativa tenga un nivel de gobierno frente a otro, menor posibilidad habrá de planear o coordinar la planeación entre ellos desde el nivel superior", lo que supone un sistema de coordinación y no de subordinación (pág. 46, párr. 2).

En lo que respecta a la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano, el Pleno recalcó que existen dos vías de regulación paralelas y complementarias: (i) la *normativa*, que establece relaciones jerárquicas de regulación, y (ii) la de *planeación* que se vincula con las acciones, planes y programas sobre el ordenamiento territorial, pero que requieren, como criterios de validez, la *congruencia, coordinación y ajuste* (pág. 46, párr. 3).

Así pues, el Pleno de la Corte consideró que la Constitución Federal establece en su artículo 115, fracción V, que las facultades municipales para los asentamientos humanos no son exclusivas, sino que se refieren a facultades que deberán aplicarse en términos de las leyes federales y estatales que se relacionen con la planificación urbana (pág. 47, párr. 3). Desde la reforma constitucional de febrero de 1976, no puede soslayarse la autonomía de los municipios frente a la planeación estatal: el municipio no puede ser un mero ejecutor de las disposiciones estatales o federales, sino que su intervención debe ser real y efectiva para el ordenamiento territorial. Puesto que la reforma constitucional marca una *tendencia interpretativa* de la facultad sobre planificación urbana para que los fines constitucionales sean realmente aplicados (pág. 49, párr. 2).

Bajo las consideraciones anteriores, la Corte estimó que el artículo 52 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León (LDUENL) era el punto central de la controversia

constitucional. Pues, en este artículo se establece el *principio de congruencia*, el cual señala que los planes de desarrollo urbano municipales deberán guardar relación con los lineamientos estatales y federales y que, en caso de incongruencias, la dependencia estatal podrá formular recomendaciones y emitir un *dictamen de congruencia* a efecto de condicionar la publicación e inscripción del programa en el Registro Público (pág. 56, párr. 3).

De acuerdo con el Pleno, el diseño de competencias sobre la regulación del desarrollo urbano se justifica con los fines que el Constituyente —en la reforma constitucional al artículo 115 de diciembre de 1999— pretendía que el municipio ampliara su intervención en la planeación de su desarrollo urbano, lo cual no significa que éste tenga una competencia exclusiva y excluyente de los demás niveles de gobierno. Ya que la formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, previstas en el inciso a) de la fracción V, del artículo 115 constitucional, deben entenderse en conjunto con los lineamientos federales y estatales (pág. 58, párr. 3).

Por otro lado, para el Pleno, la interpretación más adecuada de los alcances sobre planeación urbana no puede quedar sujeta a las decisiones de las autoridades estatales de desarrollo urbano. "La no arbitrariedad de las decisiones debe tener, entonces, su límite y control en el propio dictamen de congruencia." (Pág. 58, párr. 4). De tal manera que el dictamen de congruencia deberá contener las razones por las cuales la autoridad estatal decida expresar recomendaciones a los planes y programas presentados por los municipios, justificándolas claramente en caso de detectar incongruencias sobre los programas estatales o federales. Pues, la finalidad constitucional que persigue este diseño es alcanzar una planeación y crecimiento racional del desarrollo urbano. Por estos motivos, siempre que este dictamen cumpla con los requisitos normativos, no podrá entenderse como arbitrario el que la autoridad condicione su publicación e inscripción en el Registro Público y, por tanto, no puede considerarse que transgrede el artículo 115 constitucional (pág. 59, párr. 3).

"La no arbitrariedad de las decisiones debe tener, entonces, su límite y control en el propio dictamen de congruencia".

Siempre que este dictamen cumpla con los requisitos normativos, no podrá entenderse como arbitrario el que la autoridad condicione su publicación e inscripción en el Registro Público y, por tanto, no puede considerarse que transgrede el artículo 115 constitucional.

1.3 Derechos de propiedad, libertad de comercio y ordenamiento territorial en contextos urbanos

1.3.1 Función ecológica de la propiedad y ordenación territorial en áreas protegidas de competencia federal

SCJN, Primera Sala, Controversia Constitucional 212/2018, 29 de septiembre de 2021¹⁷

Hechos del caso

En noviembre de 2018 la síndico municipal del Ayuntamiento de Lázaro Cárdenas, del estado de Quintana Roo, presentó una controversia constitucional en contra de la

¹⁷ Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y otras autoridades federales, reclamando la emisión del Programa de Manejo del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam (Programa de Manejo del APFF Yum Balam) al considerar que invadía la competencia exclusiva de los municipios para aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, así como elaborar y aplicar programas de ordenamiento ecológico, con base en lo dispuesto por los incisos a), d), f) y g) de la fracción V del artículo 115 de la Constitución. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el caso, declarando la validez del Programa de Manejo del APFF Yum Balam.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cómo se define y cuál es el alcance de la función ecológica de la propiedad en relación con el mandato del Estado de conducir un proceso de desarrollo nacional sustentable, así como la conservación de los recursos naturales y las áreas naturales protegidas, conforme a lo previsto por los artículos 25 y 27, tercer párrafo, de la Constitución?
2. ¿Cómo se define y cuál es el alcance del principio *propter rem* en materia ambiental en relación con la función ecológica de la propiedad y la conservación de las áreas naturales protegidas, conforme a lo dispuesto por los artículos 4o., 25 y 27, tercer párrafo, constitucionales?

Criterios de la Suprema Corte

1. El mandato de sustentabilidad que rige el desarrollo nacional debe entenderse vinculado tanto a la función social, como ecológica de la propiedad, prevista en el artículo 27, tercer párrafo de la Constitución. Este artículo contiene un mandato para la conservación de los recursos naturales, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, en el que precisamente descansa la función ecológica de la propiedad, como una de las características de la propiedad nacional.

La función ecológica de la propiedad impone las obligaciones de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y de abstenerse a realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones; también implica conservar la diversidad biológica; llevar a cabo la utilización sostenible de sus componentes; y garantizar la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. La función ecológica trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad. Así, los deberes de conservación y restauración de la diversidad biológica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio.

La interpretación constitucional de la función ecológica de la propiedad también debe entenderse reforzada por el artículo 4o. constitucional, en el cual se establece que el daño o el deterioro ambiental son causa de responsabilidad para quién lo provoque.

2. El principio *propter rem* en materia ambiental instruye que, derivado de 'la cosa' (en este caso, la naturaleza), existe un deber de diligencia (*due diligence*) en relación con la protección ambiental que tiene el propietario, ocupante o usuario respecto de la propiedad y se transmite *ad infinitum* sin que sea necesaria una aceptación tácita o expresa. Así, la responsabilidad ambiental respecto de la propiedad es ambulatoria o inherente a la cosa, a la naturaleza, trasladándose de propietario en propietario, o bien, de usuario en usuario.

Los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la función ecológica de la misma, esto en términos de los artículos 4, 25 y 27 constitucionales. La responsabilidad *propter rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser siempre en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.

En las áreas naturales protegidas reguladas por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, los propietarios, ocupantes y usuarios de las tierras, aguas y bosques comprendidas dentro de éstas —sin importar la forma en que se ocupe o habite el área de protección—, no solo se encuentran sujetos a las modalidades de la Ley General en cuestión, los decretos que constituyan estas áreas, así como a los programas de manejo y de ordenamiento territorial, sino que además tienen una responsabilidad ambiental generalizada de proteger los servicios ambientales y los ecosistemas del sitio.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala estableció un marco conceptual para abordar el estudio del ejercicio de competencias en materia de protección al medio ambiente y diversas atribuciones de uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano, así como cualquier otra que incida en la protección del medio ambiente, atendiendo a las obligaciones constitucionales y convencionales en materia ambiental a cargo del Estado mexicano (párr. 85). La sentencia adopta así un enfoque de desarrollo sustentable conforme al cual la protección de la biodiversidad debe ser conforme al principio de transversalidad, que se fundamenta en el artículo 25 constitucional (párr. 86).

Para la Corte, "[e]l mandato de sustentabilidad que rige el desarrollo nacional debe entenderse vinculado a la función, no sólo social, sino también a la ecológica de la propiedad

"Los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la función ecológica de la misma, esto en términos de los artículos 4, 25 y 27 constitucionales".

prevista en el artículo 27 constitucional; en efecto, este precepto —en su tercer párrafo— prevé el derecho de la Nación, en todo tiempo, de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación *cuidando su conservación*." (Párr. 87). (Énfasis en el original).

"El tercer párrafo del artículo 27 constitucional especifica que *se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques... así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico*." (Párr. 88). (Énfasis en el original).

"Esta Primera Sala resalta que en este mandato constitucional de conservación de los recursos naturales y restauración del equilibrio ecológico descansa precisamente la *función ecológica de la propiedad* como una de las características de la propiedad nacional." (Párr. 89). (Énfasis en el original).

"La *función ecológica de la propiedad* se refiere al deber de mantener las funciones ecológicas esenciales asociadas a los recursos naturales y a abstenerse de realizar actividades que puedan perjudicar tales funciones; implica conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de su utilización. La función ecológica de la propiedad trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad y los deberes de conservación y restauración que implica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio." (Párr. 90). (Énfasis en el original).

"La función ecológica de la propiedad en el texto constitucional también debe entenderse reforzada por el artículo 4o. constitucional que determina que el daño o el deterioro ambiental son causa de responsabilidad para quién lo provoque, estableciéndose así un régimen de protección en torno al medio ambiente como un bien jurídico protegido a nivel constitucional." (Párr. 91).

2. La Primera Sala desarrolló el principio *propter rem* en relación con el reconocimiento previo de la función ecológica de la propiedad que puede derivarse de los artículos 4o., 25 y 27 constitucionales, estableciendo que "el principio *propter rem* en materia ambiental instruye que, derivado de "la cosa" —la naturaleza— existe un deber de diligencia (*due diligence*) en relación con la protección ambiental que tiene el propietario, ocupante o usuario respecto de la propiedad y se transmite *ad infinitum* sin que sea necesaria una aceptación tácita o expresa; la *responsabilidad ambiental* respecto de la propiedad es en este sentido ambulatoria o inherente a la cosa, a la naturaleza, trasladándose de propietario en propietario, o bien, de usuario en usuario." (Párr. 146). (Énfasis en el original).

En el "mandato constitucional de conservación de los recursos naturales y restauración del equilibrio ecológico descansa precisamente la *función ecológica de la propiedad* como una de las características de la propiedad nacional".

La función ecológica de la propiedad trasciende a cualquier uso que se le pueda dar a la propiedad y los deberes de conservación y restauración que implica son obligatorios para los propietarios, ocupantes y usuarios del sitio.

"La responsabilidad ambiental *propter rem* tiene implicaciones muy específicas por lo que hace a las áreas de conservación de la biodiversidad; los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios que las conforman tienen una responsabilidad ambiental definida por el régimen de protección y conservación específico que regula estos sitios." (Párr. 147).

"Esto es, los propietarios, ocupantes o usuarios de los predios ubicados en áreas de conservación de la biodiversidad, por virtud del principio de *propter rem*, heredan o adquieren la responsabilidad ambiental de que el uso de la propiedad en estos sitios está delimitado a la *función ecológica* de la misma, esto en términos de los artículos 4, 25 y 27 constitucionales. La responsabilidad *propter rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser *siempre* en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional." (Párr. 148). (Énfasis en el original).

La responsabilidad *propter rem* en áreas de conservación de la biodiversidad implica que el uso de estos predios habrá de ser *siempre* en función de los servicios ecológicos en beneficio público y de equidad intergeneracional.

Para la Suprema Corte "las áreas de protección de la biodiversidad son instrumentos de política ambiental mediante los cuales el Estado mexicano contribuye al cumplimiento de los principios fundamentales establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte [...]" (párr. 162), incluyendo la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Acuerdo de París.

Asimismo, "atendiendo al mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4, 25 y 27 constitucionales [...] de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, siempre, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas." (Párr. 172). (Énfasis en el original). En cuanto a las áreas naturales protegidas en México, para la Suprema Corte encuentran su fundamento constitucional en el tercer párrafo del artículo 27.

Atendiendo al mandato de conservación y equilibrio ecológico previsto en los artículos 4, 25 y 27 constitucionales, de conformidad con el principio *propter rem*, los regímenes jurídicos de protección de la biodiversidad deben regirse, siempre, por la función ecológica de la propiedad de estas áreas.

Así, "[r]esulta particularmente relevante reiterar que, atendiendo a la *función ecológica de la propiedad*, para la regulación de las ANP, en este mismo apartado constitucional, se establece la atribución específica de dictar las medidas necesarias para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y, sobre todo, para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad." (Párr. 179).

"Dicho precepto, en particular su segundo párrafo, ha de interpretarse de conformidad con el principio *propter rem*, entendiéndose que los propietarios, ocupantes y usuarios de las tierras, aguas y bosques comprendidas en un ANP están sujetos a las modalidades de la Ley General en cuestión, los decretos que constituyan estas áreas, así como a los programas de manejo y de ordenamiento territorial que correspondan. Como se refirió supra, sin importar la forma en que se ocupe o habite el área de protección, existe una responsabilidad ambiental generalizada de proteger los servicios ambientales y los ecosistemas del sitio." (Párr. 181).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5838/2014, 22 de abril de 2015¹⁸

Hechos del caso

Una persona moral propietaria de un inmueble en la Ciudad de México solicitó a la delegación correspondiente una autorización para construir una obra nueva de oficinas y comercio, solicitando más tarde su modificación. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) emitió la modificación al dictamen de estudio de impacto urbano y, entre otras cosas, estableció que la empresa constructora debería tramitar y formalizar la transmisión, a título gratuito, del dominio del 10% del área total del predio, como lo prevén los artículos 64 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) y 74 de su reglamento.

En desacuerdo con esa determinación, la empresa promovió un juicio de nulidad, del que correspondió conocer a la Quinta Sala Ordinaria del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el cual se declaró la nulidad de la resolución de la SEDUVI por no encontrarse debidamente fundada y motivada. La autoridad y la empresa constructora presentaron recursos de apelación y la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal emitió un fallo en el que reconoció la validez de la resolución de la SEDUVI.

La empresa constructora reclamó esta decisión en un amparo directo que le fue concedido parcialmente. En su análisis sobre la constitucionalidad de los artículos reclamados de la LDUDF y su reglamento, el tribunal colegiado determinó que las donaciones previstas del 10% de la superficie total del predio debían considerarse como una modalidad a la propiedad, debiendo destinarse a la conformación de una reserva territorial, lo cual es acorde con los objetivos del artículo 27, párrafo tercero, de la Constitución. Frente a esta decisión la empresa constructora promovió un recurso de revisión.

La Segunda Sala conoció el asunto y resolvió que la modalidad a la propiedad que impone la donación del 10% del área total de la propiedad donde se construya, cuando supere los cinco mil metros cuadrados, es válida y se justifica en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

¹⁸ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Gonzáles Salas.

Problema jurídico planteado

¿La donación a título gratuito del 10% de la superficie total de un predio que será desarrollado, para destinarse a la conformación de una reserva territorial, como lo prescriben los artículos 64, fracción III, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y 74 de su reglamento, es contraria o transgresora del artículo 27 constitucional, por atentar indebidamente contra el derecho a la propiedad privada?

Criterio de la Suprema Corte

En el derecho a la propiedad privada subyace la noción de propiedad originaria establecida en el artículo 27 constitucional. La cual reconoce que el dominio del territorio mexicano es innato a la nación y la institución de la propiedad privada, aun cuando se reconoce como derecho fundamental, está delimitada a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales. De tal manera que las limitaciones, modalidades o restricciones que se hagan a la propiedad privada estarán justificadas sólo si tienen la finalidad de garantizar la función social de la propiedad y el interés público. De acuerdo con la interpretación de la Suprema Corte, el párrafo segundo del artículo 27 constitucional faculta al Estado para imponer modalidades a la propiedad cuando medie el interés público. El texto constitucional privilegia el interés colectivo sobre el privado. Razón por la cual, la determinación de modalidades a la propiedad privada para alcanzar un desarrollo urbano integral, está justificada y no es desproporcional, siempre y cuando se oriente por medio de los principios generales de la política urbana, que procuren el beneficio social con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y lograr el desarrollo equilibrado del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

La determinación de modalidades a la propiedad privada, para alcanzar un desarrollo urbano integral, está justificada y no es desproporcional, siempre y cuando se oriente por medio de los principios generales de la política urbana, que procuren mejorar el beneficio social con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y lograr el desarrollo equilibrado del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Justificación del criterio

En los agravios del recurso de revisión, la empresa afectada argumentó que transmitir gratuitamente el dominio del 10% de su predio en casos de construcciones que superen los cinco mil metros cuadrados —como lo prescriben los artículos correspondientes de la LDUDF¹⁹ y su reglamento— extingue de manera total los atributos de la propiedad e

¹⁹ "Artículo 64. Quienes lleven a cabo construcciones que requieran dictamen de impacto urbano, deberán considerar acciones para la captación de agua de lluvia y se sujetarán a las siguientes disposiciones, así como a las que establezca el Reglamento de esta Ley: [...]

III. Transmitir a título gratuito al Distrito Federal, el dominio del porcentaje de la superficie total del terreno, que señale el Reglamento de esta Ley.

Cuando el terreno que deba transmitir no sea de utilidad a juicio de la autoridad competente, quien realice el aprovechamiento urbano de que se trate, asumirá alguna de las siguientes obligaciones, atendiendo a lo que disponga la Secretaría:

a) Entregar una superficie de igual valor a aquel que debería transmitir, donde la autoridad le indique;
b) Realizar obras de infraestructura o equipamiento urbano, por el mismo valor, donde la autoridad le indique; y

implica una privación de ésta sin que medie causa de utilidad pública o indemnización alguna. Se sostuvo en el recurso que lo anterior es una especie de expropiación contraria a la Constitución (pág. 10, párrs. 3, 4 y 5).

La Segunda Sala estimó que los argumentos de la empresa no eran suficientes para declarar la inconstitucionalidad de los artículos reclamados de la LDUDF y su reglamento. Para la Corte, la relación jurídica que constituye el derecho de propiedad privada se encuentra determinada por la noción de propiedad originaria, establecida en el artículo 27 constitucional, en la cual se reconoce que el dominio del territorio mexicano es innato a la Nación. De acuerdo con la Sala, la institución de la propiedad privada, aun cuando se reconoce como derecho fundamental, puede ser delimitada a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales (pág. 13, párr. 2).

La institución de la propiedad privada, aun cuando se reconoce como derecho fundamental, puede ser delimitada a fin de garantizar otros bienes o valores constitucionales.

La Suprema Corte determinó que las limitaciones a los derechos fundamentales sólo pueden provenir de la Constitución y estableció que, si bien el legislador está facultado para imponer modalidades, sólo puede hacerlo sin que afecte la esencia del derecho ni se impida su ejercicio. En este caso, la restricción del derecho de propiedad encuentra como limitación justificada la función social de la propiedad, establecida en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Federal. Así, la limitación sobre el derecho a la propiedad privada no es desproporcional a los mandatos constitucionales, ya que está encaminada a cumplir con la exigencia de función social e interés público. En otras palabras, el texto constitucional privilegia el interés colectivo sobre el privado al delimitar las facultades individuales constitucionalmente reconocidas (pág. 14, párrs. 2 y 3).

La limitación sobre el derecho a la propiedad privada no es desproporcional a los mandatos constitucionales, pues la limitación está encaminada a cumplir con la exigencia de función social e interés público.

La Segunda Sala consideró que el caso más común para limitar el derecho de propiedad es la expropiación, pero señaló que en este caso no se está en presencia de un caso de expropiación, sino de una modalidad al derecho de propiedad, válidamente regulada por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (pág. 21, párr. 2).

La Corte interpretó el enunciado normativo de los artículos que se reclamaron de manera integral y determinó que el objetivo de prescribir la donación del 10% de aquellas obras que requieran un dictamen de impacto urbano y, además, cuya superficie de terreno sea superior a cinco mil metros cuadrados, es aumentar la reserva patrimonial para el desarrollo urbano de la ciudad para gestionar o controlar el crecimiento urbano de la Ciudad de México. Para la Sala, dicho precepto no debe entenderse como un enunciado arbitrario, pues, está orientado a cumplir con el desarrollo sustentable y la función social del suelo urbano.

c) Enterar a la Tesorería del Distrito Federal, el pago sustitutivo en efectivo, equivalente al valor comercial del terreno que debería transmitir, considerando éste a valores finales. La autoridad competente determinará la ubicación de los terrenos que se le transmitan, mismos que se destinarán a la reserva patrimonial para el desarrollo urbano del Distrito Federal."

Es importante considerar que entre los principios generales que orientan la política urbana y la protección de los derechos territoriales de los habitantes de la ciudad, y en beneficio de las generaciones futuras de la ciudad se encuentran los siguientes (pág. 16, párr. 3):

- (i) Planear el desarrollo urbano para garantizar la sustentabilidad de la ciudad y los derechos de los habitantes al suelo urbano, la vivienda, la calidad de vida, el transporte, los servicios públicos de calidad, al esparcimiento, la diversidad cultural y la imagen urbana de calidad.
- (ii) Privilegiar la función del desarrollo sustentable de la propiedad del suelo respecto de los poseedores y propietarios individuales de la ciudad.
- (iii) Alentar la participación de los distintos sectores sociales y gubernamentales para un reordenamiento urbano controlado y la preservación de la imagen urbana.
- (iv) Sustentar y apoyar las acciones que realice la ciudadanía, sea individual o colectivamente, se gestione con representatividad.
- (v) Actualizar el sistema de planificación urbana que se adapte a la movilidad de la población y necesidades de desarrollo de las diferentes zonas de la Ciudad;
- (vi) Limitar la existencia de zonas unifuncionales, a través de fomento de establecimiento de la diversidad de usos de suelo, de tal manera que se optimice el aprovechamiento de servicios públicos y los beneficios que la ciudad ofrece.
- (vii) Planear el desarrollo urbano, considerando la instalación de ahorro de energía y uso de energías renovables.
- (viii) Otorgar mayor certidumbre jurídica en la regularización de la propiedad inmobiliaria.
- (ix) Establecer sistemas de tributación que permitan la aplicación, en acciones de desarrollo urbano, de recursos recaudados por los actos realizados en materia de asentamientos humanos.
- (x) Fomentar el desarrollo de la industria sustentable, por medio de beneficios fiscales y la facilitación de medidas administrativas (págs. 17 y 18).

La Corte sostuvo que los anteriores principios son un marco de referencia para las autoridades administrativas de la Ciudad de México al momento de aplicar políticas urbanas

y que debe de observarse la complejidad de las regulaciones urbanas integralmente respecto del ordenamiento jurídico. En el caso concreto, la obligación a transmitir a título gratuito al Distrito Federal (hoy Ciudad de México), el dominio del 10% está destinado a aumentar la reserva territorial y la generación de infraestructura urbana eficiente y sustentable y un aprovechamiento racional de los recursos naturales y urbanos (pág. 20, párrs. 2 y 3). Dicha transmisión no es una especie de expropiación, sino una modalidad a la propiedad justificada por la función social. La cual busca que la urbe cuente con el suelo necesario para satisfacer sus necesidades y contribuya al ordenamiento de los procesos territoriales (pág. 21, párr. 2).

Para la Segunda Sala resulta claro que los preceptos impugnados no son contrarios al párrafo segundo del artículo 27 constitucional, cuando limitan y transforman los atributos del propietario en aras de beneficiar al interés general. Razón por la cual se pueden dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas, bosques, entre otras, a efecto de ejecutar obras públicas o regular los centros de población (pág. 22, párr. 3 y pág. 23, párrs. 1 y 2).

La Segunda Sala determinó que es constitucional la limitación al derecho de propiedad privada que impone la Ley del Desarrollo Urbano de la Ciudad de México. Pues, esta norma va dirigida a todos aquellos que se ubiquen en el supuesto de construir un conjunto habitacional, de oficinas y comercio, o de cualquier otro uso en una superficie de terreno mayor a cinco mil metros cuadrados (pág. 24, párr. 3). Al respecto, la Sala detalló que esta regla jurídica no puede individualizar ni especificar —puesto que es una norma de carácter general—, sino que únicamente debe introducir un cambio general y permanente en el sistema de propiedad. Por lo que debe considerarse que esta modalidad es proporcional a los valores constitucionales, ya que está destinada a aumentar la reserva territorial de la ciudad, de conformidad con los objetivos dispuestos en el segundo y tercer párrafo del artículo 27 constitucional respecto al mantenimiento del interés público. Además, la Sala detalló que dicho precepto está orientado a mejorar el beneficio social con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y lograr el desarrollo equilibrado del país, así como el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, en este caso, de la Ciudad de México (pág. 25, párrs. 2 y 3).

Así pues, la Suprema Corte resolvió que esta restricción a la propiedad resultaba ser un medio adecuado para la planeación y regulación del ordenamiento territorial, ya que está orientada a la generación de infraestructura urbana eficiente y sustentable; a la protección del medio ambiente; al aprovechamiento racional de los recursos naturales —como el suelo urbano, rural o de conservación—; y, la creación de áreas sostenibles para el uso urbano. Pues, esta reserva territorial contribuye especialmente a la integración de superficie

Se pueden dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de las tierras, aguas, bosques, entre otras, a efecto de ejecutar obras públicas o regular los centros de población.

destinada a otros usos (como la vivienda), en congruencia con los Programas de Desarrollo Urbano (pág. 26, párrs. 2 y 3). Para la Corte esta regla jurídica no constituye una expropiación, sino de una modalidad a la propiedad, que encuentra su justificación en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, puesto que no deriva de una imposición estatal sobre un bien determinado, sino de una modificación a los atributos originales de la propiedad. Lo anterior es así porque, el beneficio que obtienen los propietarios por la construcción de una obra nueva supone la modificación del ambiente urbano, que requiere de un dictamen que verifique la situación y, en su caso, donación a título gratuito del 10% del terreno —mayor a cinco mil metros cuadrados— para beneficio de los habitantes de la ciudad (pág. 27, párr. 1).

El beneficio que obtienen los propietarios por la construcción de una obra nueva supone la modificación del ambiente urbano, que requiere de un dictamen que verifique la situación y, en su caso, donación a título gratuito del 10% del terreno —mayor a cinco mil metros cuadrados— para beneficio de los habitantes de la ciudad.

1.3.3 Planificación y ordenamiento territorial en función de los principios de igualdad, libertad de comercio y libre concurrencia económica

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 14/2011, 24 de junio de 2013²⁰

Hechos del caso

En junio de 2011, la Procuradora General de la República promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la declaración de invalidez del Decreto por el que se adiciona la Norma 29, "Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público".

La Procuradora argumentó que esa norma imponía un trato desigual a personas y empresas que se ubican en una misma situación jurídico-económica, pues limita la ubicación territorial de los establecimientos mercantiles, tales como tiendas de autoservicio, supermercados o tiendas de conveniencia. También mencionó que se rompía el principio de igualdad, ya que dicho principio debe interpretarse como una exigencia de razonabilidad en la diferencia de trato y como un criterio básico para la regulación y ordenamiento territorial. Sostuvo que la norma que impugnaba no tenía una base objetiva y razonable que justificara el trato desigual, porque obligaba a que el establecimiento de giros de autoservicio y similares se ubicaran en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional mixta o estén localizados enfrente de vías públicas, quedando exentos de esta aplicación los establecimientos mercantiles que tengan uso de suelo de tiendas de abarrotes o misceláneas. Desde su punto de vista, esto constituía una distinción en la ley, sin una base objetiva y razonable que ameritara la imposición de dicha diferencia.

²⁰ Los diversos votos sobre esta sentencia pueden ser consultados en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=129579>. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

En síntesis, la Procuradora denunció que la norma violentaba los principios constitucionales de igualdad, libertad de comercio y libre concurrencia económica.

La Suprema Corte admitió la acción de inconstitucionalidad y declaró la invalidez de la Norma 29, porque al restringir la instalación de nuevos establecimientos mercantiles que utilicen el sistema de autoservicio, inhibía el proceso de competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica, se causaba una transgresión constitucional al derecho a la competencia y concurrencia, tanto de consumidores como de comerciantes.

Problema jurídico planteado

¿Es inconstitucional la Norma 29 de Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público, que modifica los programas delegaciones y parciales de desarrollo urbano del entonces Distrito Federal, al prescribir restricciones sobre el establecimiento de giros mercantiles, en predios cuya zonificación secundaria sea habitacional-mixta o con frente a vías públicas?

Criterio de la Suprema Corte

La regulación territorial que se implanta por medio de los programas de desarrollo urbano no puede contener restricciones contrarias a las disposiciones constitucionales. La comercialización de los productos de primera necesidad está protegida en el marco del artículo 28 constitucional. Los consumidores tienen el derecho de acceder a la más amplia oferta de dichos productos para determinar cuáles son los que por su precio, calidad y condiciones de acceso, así como la ubicación geográfica del proveedor, les resulte más conveniente. Las limitaciones que se imponen a los programas de desarrollo urbano al restringir la apertura de sistemas de autoservicio a zonas con uso habitacional mixto o en predios con frente a vías públicas, inhibe la concurrencia y competencia económica protegida por el artículo 28 constitucional. Las restricciones que imponen las normas de desarrollo urbano no están justificadas cuando restringen los mandatos constitucionales, especialmente porque resultan nocivas para el interés público y el bienestar de los consumidores, ya que crean ventajas exclusivas a favor de los establecimientos donde se permite la venta de productos de la canasta básica.

La restricción de la zona de uso de suelo a los establecimientos mercantiles de autoservicio para la venta de productos de la canasta básica resulta nociva para el interés público y el bienestar de los consumidores, al crear ventajas exclusivas a favor de los establecimientos donde se permite la venta de productos de la canasta básica.

Justificación del criterio

El Pleno de la Suprema Corte determinó que la Norma 29: "Mejoramiento a las Condiciones de Equidad y Competitividad para el Abasto Público" a través de la cual se modifican los programas delegaciones y parciales de desarrollo urbano del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) es un acto formalmente legislativo, porque tiene las características de una

norma general (generalidad, abstracción y obligatoriedad) y va dirigido a un número indeterminado de personas, en este caso a empresas, negocios y unidades económicas cuyo giro es tiendas de autoservicio, de conveniencia, supermercado y minisúper (pág. 29, párr. 2). Lo que prescribe es una restricción sobre el establecimiento de giros mercantiles en zonas urbanas cuyo uso de suelo es mixto.

El decreto modifica así los programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano mediante la adición de nuevas disposiciones generales y abstractas, que rigen para todas aquellas personas que en un futuro decidan establecer negocios mercantiles. El Pleno de la Suprema Corte consideró que lo anterior se traduce en una restricción a los futuros establecimientos mercantiles, tales como tiendas de autoservicio, supermercados, minisúper o tiendas de conveniencia, así como para la apertura de nuevas sucursales en aquellas zonas en donde la zonificación secundaria sea Habitacional Mixto (HM), o en predios con frente a vías públicas en donde resulte aplicable alguna "norma de ordenación sobre vialidad" contenida en el programa delegacional de desarrollo urbano aplicable (pág. 31, párrs. 1, 2 y 3).

El Pleno sostuvo que la competencia económica está enmarcada por el artículo 28 constitucional, que siempre ha estado orientado a la prohibición de los monopolios y toda práctica que impida la libre concurrencia o competencia en el mercado. El artículo 28 constitucional debe ser considerado un mecanismo alternativo de protección de la libertad individual respecto del comercio, trabajo y contratación, además de la protección que prescribe del núcleo social y del interés general (pág. 66, párr. 4). En este sentido, de la Constitución se infieren dos grandes criterios: por un lado, la defensa de intereses individuales y, por otro, el bienestar social (pág. 68, párr. 3).

La Corte, siguiendo criterios jurisprudenciales anteriores, consideró que las disposiciones normativas que fijaran la "distancia" o "ubicación adecuada" de nuevos establecimientos, dentro una determinada zona geográfica, eran contrarias al artículo 28 constitucional por impedir el beneficio social de la libre concurrencia o competencia económica (pág. 74, párr. 2).

Adicionalmente, el Pleno señaló que, si bien la reforma de 1983 al artículo 28 constitucional generó una mayor amplitud en materia económica, mantuvo la restricción sobre los monopolios y las prácticas monopólicas, prohibiendo toda práctica anticompetitiva que inhiba la libre concurrencia o competencia por los daños que puede causar tanto a los intereses privados, como al interés de la colectividad en general. De esa forma, dicho precepto constitucional establece un principio que orienta a la legislación secundaria en la búsqueda del desarrollo económico integral de la Nación, y forma parte del marco referencial al que debe acudir toda autoridad en la toma de decisiones en materia económica (pág. 77, párrs. 2 y 3).

Las disposiciones normativas que fijan la "distancia" o "ubicación adecuada" de nuevos establecimientos, dentro una determinada zona geográfica, son contrarias al artículo 28 constitucional por impedir el beneficio social de la libre concurrencia o competencia económica, que es un valor constitucional.

En este caso, la Norma 29, al restringir la instalación de nuevos establecimientos mercantiles que utilicen el sistema de autoservicio, inhibe el proceso de competencia y libre concurrencia en la comercialización de productos de la canasta básica (pág. 84, párr. 3). Aunque la misma regla excluye a las tiendas de abarrotes y misceláneas que se dediquen a la venta de artículos de la canasta básica, esta situación de exclusión y permisión de tipo geográfico, para determinados agentes económicos de mercado de productos de primera necesidad en ciertas áreas, inhibe la libre concurrencia y competencia (pág. 85, párrs. 1, 2 y 3).

El Pleno de la Corte determinó que la regulación y el ordenamiento territorial que la Norma 29 imponían resultaban desproporcionales a la luz de los valores constitucionales mencionados. Esto es así porque la comercialización de los productos de primera necesidad está protegida por la Constitución y porque los consumidores tienen el derecho de acceder a la más amplia oferta de dichos productos para determinar cuáles son los que por su precio, calidad y condiciones de acceso, como la ubicación geográfica del proveedor, le resulte más conveniente (pág. 86, párrs. 3 y 4).

1.4 Legitimación procesal activa para la defensa de derechos ambientales y territoriales en contextos urbanos

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 1498/2018, 3 de octubre de 2018²¹

Hechos del caso

El Subprocurador de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) promovió una acción pública ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), tanto a nombre de la PAOT, como en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de su derecho a disfrutar de un medio ambiente sano y un ordenamiento territorial adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. En la acción se reclamaron diversos actos y procedimientos relacionados con la zonificación, el uso de suelo, la aprobación de impacto urbano y la construcción de obras en la actual alcaldía Álvaro Obregón.

El TCA admitió a trámite el escrito del Subprocurador y tuvo como terceras interesadas a diversas empresas financieras y personas morales. En la sentencia definitiva se reconoció la validez de los actos impugnados. El Subprocurador y las autoridades demandadas interpusieron recursos de apelación en contra de esa decisión. La Sala Superior del TCA

²¹ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

conoció y sobreescribió el juicio. El Subprocurador promovió entonces, otra vez a nombre de la PAOT y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, un amparo directo que se sobreescribió por el tribunal colegiado. En contra de esta resolución, promovió un recurso de revisión que se remitió a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Corte determinó que la interpretación realizada por el tribunal colegiado no fue adecuada por ser restrictiva del acceso a la justicia social y ambiental.

Problema jurídico planteado

¿Es procedente el juicio de amparo directo que promovió el Subprocurador de Asuntos Jurídicos de la PAOT a nombre de esa institución y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de su derecho a un medio ambiente sano y a un ordenamiento territorial adecuado para su desarrollo, salud y bienestar?

Criterio de la Suprema Corte

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial está legalmente facultada para representar el interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México —sea una persona física o una colectividad de personas—, con el objeto de defender los actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o faltas de aplicaciones de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial. Esta facultad de representación se extiende al juicio amparo cuando la sentencia sea desfavorable a sus representados, en tanto que no existe otro medio de impugnación. Una interpretación contraria sería dejar en estado de indefensión a los habitantes de la Ciudad de México.

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial está legalmente facultada para representar el interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México —sea una persona física o una colectividad de personas—, con el objeto de defender los actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o faltas de aplicaciones de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

Justificación del criterio

La Suprema Corte estimó que el asunto representaba relevancia y trascendencia por estar relacionado con una interpretación sobre la legitimación procesal para hacer valer el acceso a la justicia ambiental y social en la Ciudad de México (pág. 10, párr. 4).

La Segunda Sala valoró que en el artículo 7 de la Ley de Amparo se prevé la posibilidad de que las personas morales públicas puedan solicitar un amparo cuando la norma general, el acto o la omisión reclamados afecten su patrimonio; lo cual significa que la persona moral pública se encuentra en un plano de igualdad respecto a los particulares. Sobre esto, la jurisprudencia de la Suprema Corte ha sostenido que las personas morales de carácter público pueden actuar con un doble carácter: (i) como entes dotados de poder público, en un plano de supra a subordinación y (ii) como personas morales de derecho privado. En el primer caso, actúan como entes de autoridad, en el segundo, se relacionan del mismo modo que cualquier individuo. Este último supuesto implica que las personas

morales públicas, por regla general, en asuntos del orden civil quedan en la misma situación que el particular y actúan como personas de derecho privado (pág. 19, párrs. 2 y 3).

En ese sentido es que la Ley de Amparo autoriza a las personas morales públicas que puedan acudir al juicio de amparo, siempre y cuando su patrimonio se vea afectado. El juicio de amparo, en principio, está previsto para gobernados y procede a petición de una parte agraviada, lo que necesariamente implica que se tenga que acreditar la violación de algún derecho fundamental por un acto de autoridad (pág. 20, párrs. 2 y 3).

En este caso, la PAOT acudió al TCA en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México para reclamar diversos actos que permitirían la construcción de obras en la alcaldía Álvaro Obregón, incluyendo las medidas de zonificación e impacto ambiental y urbano. La PAOT fundamentó su acción en el artículo 5, fracción XX, de la Ley Orgánica de la PAOT, la cual faculta a la Procuraduría para comparecer ante los tribunales administrativos locales con el objetivo de representar el interés legítimo de las personas que resulten —o puedan resultar— afectadas por las violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de las disposiciones ambientales o del ordenamiento territorial (pág. 21, párrs. 1 y 4).

La Suprema Corte encontró que la PAOT no actuó bajo ninguno de los supuestos comunes de las personas morales públicas —es decir, como autoridad o como persona moral de derecho privado—, sino que promovió una acción pública en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México. Para resolver sobre la cuestión planteada, la Corte consideró que era necesario estudiar el carácter con el cual intervino la PAOT —sea una legitimación procesal activa o una representación jurídica— para poder presentarse en el juicio en la primera instancia y, por ende, determinar si tiene legitimación para promover un juicio de amparo directo y combatir la sentencia del TCA (pág. 22, párrs. 1 y 3).

La Segunda Sala explicó que la legitimación procesal activa es la potestad legal para acudir a un órgano jurisdiccional con la intención de iniciar la defensa de un derecho que se cuestionará; porque quien interpone la acción se ostenta como titular de un derecho; o también, porque cuenta con la representación legal del titular del derecho (pág. 22, párr. 4). Por otro lado, la representación jurídica supone actuar a nombre de una persona, sea porque lo establece la ley o por contrato; de tal manera que se subsana la capacidad de defensa del titular del derecho o que el titular delega voluntariamente esta facultad (pág. 23, párr. 3).

Específicamente en el caso, tanto el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal, como el artículo 5 de la Ley de Amparo establecen que el quejoso es aquella persona que

declara ser titular de un derecho subjetivo afectado de manera personal y directa. El artículo 6 de la Ley de Amparo dispone que la persona afectada puede defender su derecho por sí mismo, por su representante legal o apoderado, o por cualquier persona en los casos previstos por ley, lo que implica algún tipo de representación (pág. 24, párrs. 3 y 4). Ahora bien, en el entendido de que la PAOT no actuó bajo ninguno de los dos supuestos con los que pueden actuar las personas morales públicas, sino en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, debe concluirse que ésta es una representación *sui generis*.

Esto significa que no se está ante una representación tradicional, sino que el juicio administrativo local se promovió a nombre de otras personas —los habitantes de la Ciudad de México—, y conforme al artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la PAOT está legitimada para ejercer una acción pública en representación del interés legítimo de las personas afectadas por la trasgresión de las disposiciones ambientales o de ordenamiento territorial (pág. 25, párrs. 1 y 2).

Además, la misma Ley Orgánica de la PAOT refiere a "la defensa de los derechos de los habitantes de la ciudad a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar" (artículo 2), mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables. Con base en estas atribuciones el Subprocurador ejerció la acción pública en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México (pág. 26, párr. 2; pág. 29, párr. 1).

La Segunda Sala valoró también que si a la PAOT, en el juicio local, se le reconoció una representación *sui generis* para defender el interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, hay un motivo adicional para considerar que está legitimada para promover un juicio de amparo directo; por ser la única titular del derecho subjetivo violado, en virtud de que sus representados obtuvieron una sentencia desfavorable a sus intereses.

Para la Suprema Corte, resolver lo contrario dejaría en estado de indefensión a los habitantes de la Ciudad de México, ya que no existiría algún medio de defensa contra la sentencia dictada por la Sala Superior del TCA (pág. 32, párrs. 2 y 3). Especialmente porque este asunto no encaja con alguno de los supuestos para interponer recurso de revisión, previstos en el artículo 140 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Al no poder interponer recurso alguno contra la resolución de la Sala Superior que afectara los intereses de los residentes de la ciudad, ello iría en contra del acceso a la justicia y a la defensa de los derechos de los habitantes para disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, así como la obligación del Estado de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a un medio ambiente sano, establecido en el artículo 4o. de la Constitución Federal (pág. 33, párr. 2).

Conforme al artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la PAOT está legitimada para ejercer acción pública en representación del interés legítimo de las personas afectadas por la trasgresión de las disposiciones ambientales o de ordenamiento territorial.

La Suprema Corte estimó que el juicio de amparo promovido por la PAOT es acorde con los fines de este medio de control constitucional, toda vez que implica la defensa del derecho fundamental a gozar de un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de los residentes de una zona aledaña al predio al que se otorgaron autorizaciones en materia de desarrollo urbano (pág. 32, párr. 1). Se concluyó así en esta sentencia que la PAOT sí tiene legitimación activa para promover juicio de amparo directo en representación del interés de los habitantes de la Ciudad de México, por ser su legítima representante (pág. 34, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 25/2018, 3 de octubre de 2018²²

Hechos del caso

En agosto de 2011 una empresa obtuvo una autorización condicionada de la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEDEMA) para la construcción de 622 viviendas.

En marzo de 2013, una persona, de manera anónima, denunció ante la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (PAOT) la construcción del conjunto habitacional. Señaló que se encontraba en una zona ya saturada de unidades habitacionales, causando a los vecinos limitaciones de acceso a servicios básicos como la recolección de residuos sólidos, pavimentación, escasez de agua potable y dificultades para transitar por las vialidades vehiculares y peatonales.

La PAOT inició el procedimiento respectivo y resolvió que el certificado único de zonificación de la unidad habitacional fue emitido erróneamente, entre otras cosas porque contraviene la Norma General de Ordenación 26. Como consecuencia de la investigación, el Subprocurador de Asuntos Jurídicos, a nombre de la PAOT y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México promovió una demanda de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA), instancia en la cual se sobreyó el juicio al estimarse que la acción fue extemporánea y que la PAOT no acreditó su interés legítimo. La Procuraduría apeló la decisión, pero la sentencia fue confirmada. La PAOT presentó entonces una demanda de amparo en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un medio ambiente y un ordenamiento adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Se argumentó que la Sala Superior del TCA confundió la acción pública ejercida por la PAOT con una demanda de nulidad en contra de los actos de urbanización reclamados.

El tribunal colegiado que conoció el asunto solicitó a la Suprema Corte ejercer su facultad de atracción. La Corte aceptó y resolvió que, si bien la PAOT está legitimada para defender

²² Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina Mora I.

los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la Ciudad de México, este organismo está sujeto a seguir los procedimientos establecidos en la legislación local para interponer los recursos jurisdiccionales necesarios.

Problema jurídico planteado

Determinar con qué carácter intervino la PAOT en el juicio para reclamar los actos de zonificación, impacto urbano y ambiental, así como la construcción de una unidad habitacional. Para resolver si en estos casos la PAOT puede promover un juicio de amparo directo, en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México.

Criterios de la Suprema Corte

La PAOT está legitimada para promover un juicio de amparo y defender por este medio los derechos ambientales y territoriales de los habitantes de la Ciudad de México, pero debe atender los procedimientos establecidos en la ley para la defensa de sus representados. Cuando se presentan denuncias sobre alguna irregularidad dispuesta por las disposiciones ambientales o de ordenamiento territorial, la autoridad está sujeta a presentar acción pública y seguir los procedimientos de este medio para garantizar el principio de legalidad. No es necesario que la Procuraduría concluya su investigación para que se pueda promover acción pública, porque se podrían ocasionar daños irreparables al derecho a un medio ambiente sano de los habitantes de la Ciudad de México.

Cuando se presentan denuncias sobre alguna irregularidad dispuesta por las disposiciones ambientales o de ordenamiento territorial, la autoridad está sujeta a presentar acción pública y seguir los procedimientos de este medio para garantizar el principio de legalidad.

Justificación del criterio

La legitimación para promover un juicio de amparo implica que la persona afectada tenga que demostrar el daño o lesión que le produzca el acto en lo individual o como parte de una colectividad. Si el acto o resolución reclamada proviene de una autoridad judicial, la persona afectada debe ser titular de un derecho subjetivo que se lesione de manera personal y directa. En este caso, el artículo 7 de la Ley de Amparo establece la posibilidad para que las personas morales públicas puedan solicitar el amparo, pero únicamente cuando la norma general, el acto o la omisión, afecten su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares (pág. 19, párrs. 4 y 5). La Corte ha establecido que esta posibilidad —que las personas morales públicas puedan acudir al amparo— responde al doble carácter con el que pueden actuar: (i) como entes dotados de poder público y (ii) como personas morales de derecho privado. La condición para que las personas morales públicas por sí mismas acudan a la vía del amparo responde a que, por regla general, sólo está previsto para gobernados y procede a petición de parte agraviada. Por tanto, necesariamente la persona afectada tiene que ser titular de algún derecho fundamental que estime vulnerado por un acto de autoridad (pág. 22, párr. 2).

La Segunda Sala estimó que, de acuerdo con la normatividad vigente, la PAOT no actuó bajo ninguno de los supuestos comunes que permiten accionar a las personas morales oficiales, ya sea como entes dotados de poder público o como personas morales de derecho privado (pág. 23, párr. 3). Es decir, no se trata de un caso en el cual la autoridad ambiental intervenga como sujeto de derecho privado como lo prevé el artículo 7 de la Ley de Amparo, sino que lo hace en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de los derechos ambientales y territoriales de aquellas personas que puedan resultar afectadas por la construcción urbana autorizada por la autoridad ambiental local (pág. 24, párrs. 1 y 2). En cuanto a la representación, el artículo 6 de la Ley de Amparo dispone que el juicio puede promoverse por la persona física o moral a quien afecta la norma general o el acto reclamado en términos de la fracción I, del artículo 5 de la Ley de Amparo, y que en todo caso puede hacerlo por sí o por medio de representante legal o por su apoderado legal o por cualquier persona en los casos previstos en la ley (pág. 27, párr. 3)

La Segunda Sala consideró que la Procuraduría actuó bajo una representación *sui generis*, es decir, no tradicional, aunque no por eso inválida. Por tanto, está legitimada para ejercer acción pública en representación del interés legítimo de los habitantes de la ciudad, en términos del artículo 106 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ahora Ciudad de México (pág. 28, párr. 1), para defender los derechos de los habitantes a disfrutar un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Para ejercitar esta defensa, puede acudir a ante los tribunales locales para presentar acciones necesarias ante los actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial (pág. 32, párr. 2 y 3; pág. 33, párr. 4).

La Corte determinó que, aunque la PAOT señaló que presentaba una "demanda de nulidad" en contra de diversos actos relacionados con la construcción de viviendas, en realidad lo que promovió fue una "acción pública". Toda vez que la Ley de Desarrollo Urbano (artículo 106) faculta a que las personas físicas, morales o los órganos de representación ciudadana pueden ejercer acción pública ante el Tribunal Contencioso cuando consideren que la construcción de un determinado inmueble sea contraria a las disposiciones en materia ambiental. Resulta claro para la Segunda Sala que cuando la PAOT promovió su escrito en contra de los actos que autorizaban la construcción de viviendas, lo que en realidad hizo —derivado de la naturaleza de los actos impugnados— fue promover una acción pública (pág. 48, párr. 2). Derivado de esta conclusión, la Segunda Sala estimó que no es necesario que la PAOT concluya su investigación para que se pueda promover acción pública; en principio, porque ello no es un requisito de procedencia, además, porque el Tribunal de lo Contencioso está facultado para verificar la existencia de los hechos, actos u omisiones que pudieran producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente, a los recursos

naturales o que puedan ser considerados contrarios a las disposiciones ambientales o del ordenamiento territorial (pág. 53, párr. 1). Esperar a que la PAOT concluya la investigación podría ocasionar daños irreparables a los habitantes de la Ciudad, relacionados con el disfrute a un medio ambiente sano.

No es necesario que la PAOT concluya su investigación para que se pueda promover acción pública [...]. Esperar a que la PAOT concluya la investigación podría ocasionar daños irreparables a los habitantes de la Ciudad, relacionados con el disfrute a un medio ambiente sano.

La Segunda Sala determinó que se actualiza el término de quince días para que la PAOT pudiera presentar la acción pública, establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo al momento de la presentación de la acción (pág. 54, párr. 3). Por tanto, el plazo para poder promover la acción pública debe ser a partir de que se admite la denuncia presentada, y por eso debe ser considerada extemporánea. En consecuencia, la Sala declaró como improcedentes las acciones de defensa de la PAOT porque se presentaron de forma extemporánea.