

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

PARTE QUEJOSA Y RECURRENTE:
***** Y OTRAS

AUTORIDADES RESPONSABLES
RECURRENTES: PRESIDENTE
CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS Y OTRAS

PONENTE: MINISTRO GIOVANNI AZAEL FIGUEROA MEJÍA

SECRETARIO: JOSÉ MANUEL CHAVARÍN CASTILLO
COLABORÓ: FLOR XIMENA SÁNCHEZ TAPIA

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro, el Presidente de la República publicó el “Decreto que declaró como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam” en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, no fue hasta el cinco de octubre de dos mil dieciocho que se publicó el resumen del Programa de Manejo de esta Área Natural Protegida. En contra de estos actos, diversos ejidos cuyo territorio se encontraba en el polígono del área natural protegida, interpusieron demanda de amparo para defender el uso y aprovechamiento de sus tierras. Pues consideraron que las diversas autoridades responsables habían transgredido su derecho a la propiedad agraria contenido en el artículo 27 de la Constitución general.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs
I.	COMPETENCIA	La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	17
II.	OPORTUNIDAD	El recurso es oportuno.	18
III.	LEGITIMACIÓN	El recurso fue presentado por parte legitimada.	18- 21
IV.	PROCEDENCIA	El recurso es procedente.	22- 29
VI.	ESTUDIO DE FONDO	Los agravios presentados por la parte quejosa y recurrente son infundados .	29- 52

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

		<p>La autoridad recurrente planteó agravios fundados y suficientes para revocar la sentencia recurrida.</p> <p>Los conceptos de violación de la parte quejosa son infundados dado que las autoridades responsables si respetaron el derecho a la propiedad ejidal.</p>	
VII.	REVISIÓN ADHESIVA	Es infundada la revisión adhesiva.	52
VIII.	DECISIÓN	<p>Se niega el amparo.</p> <p>PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. Se niega el amparo a *****, ***** y *****.</p> <p>TERCERO. Es infundada la revisión adhesiva.</p>	52

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

PARTE QUEJOSA Y RECURRENTE:
******* Y OTRAS**

AUTORIDADES RESPONSABLES
RECURRENTES: PRESIDENTE
CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS Y OTRAS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO GIOVANNI AZAEL FIGUEROA MEJÍA

COTEJÓ

SECRETARIO: JOSÉ MANUEL CHAVARÍN CASTILLO
COLABORÓ: FLOR XIMENA SÁNCHEZ TAPIA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ***, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 239/2024, interpuesto por ***** , ***** y ***** , en contra de la resolución que dictó el seis de julio de dos mil veintidós por el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, en el expediente 1238/2018-I.

El problema jurídico que debe resolver esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si las autoridades responsables respetaron el derecho de audiencia y propiedad ejidal de los quejosos.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** Después de que la Secretaría de Desarrollo Social, en coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, los habitantes de la zona e instituciones científicas, realizaran diversos estudios e investigaciones en la zona del Municipio Lázaro Cárdenas en Quintana Roo, se hizo notoria la necesidad de planificar y administrar integralmente el cuidado y uso adecuado de los recursos ecológicos de la región, así como proteger las condiciones ambientales para armonizar y dinamizar el desarrollo del área. Por ello, el seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam con una superficie de 154,052-25-00 hectáreas, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo”.
2. En este Decreto, el Presidente especificó que la región *Yum Balam* presentaba ecotonos y ecosistemas con una gran biodiversidad neotropical, con especies endémicas, raras y en peligro de extinción. De igual manera, la región de interés constituía una extensión de los ecosistemas selváticos y humedales de la Reserva Especial de la Biosfera “Ría de Lagartos”, el cual era el único sitio dentro del territorio nacional que estaba incluido en la “Convención de Humedales de Importancia Mundial”. Asimismo, el propio documento especifica que se había realizado una consulta y concertación con las comunidades que habitaban la zona de forma previa a la declaración de Área Natural Protegida.
3. Respecto al contenido específico del Decreto, el artículo tercero ordenó a la Secretaría de Desarrollo Social, con la participación que correspondiera a otras dependencias del Ejecutivo Federal, proponer la celebración de acuerdos de coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo y con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas, para la elaboración del

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

Programa de Manejo del Área de Protección, con la formulación de compromisos para su ejecución.¹

4. En los artículos transitorios, el Ejecutivo Federal estableció lo siguiente:

“PRIMERO. – El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. - El programa de manejo del Área de Protección de Flora y Fauna “Yum Balam”, deberá ser elaborado en un término de 365 días naturales contados a partir de la fecha en que entra en vigor este decreto.

TERCERO. – Notifíquese personalmente el presente decreto a los ejidatarios, propietarios y poseedores de los predios comprendidos en el Área de Protección de Flora y Fauna “Yum Balam”. En caso de ignorarse sus nombres y domicilios, se **efectuará una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación, la cual surtirá efectos de notificación personal a dichos ejidatarios**, propietarios o poseedores, a partir de la cual tendrán un plazo de 90 días naturales, contados a partir de que surta efecto dicha notificación, para que manifiesten a la Secretaría de Desarrollo Social lo que a su derecho convenga. [...]”

5. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo tercero transitorio, se realizó la **segunda publicación** del Decreto en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro,² para efecto de notificar a los ejidatarios, propietarios y poseedores de los predios comprendidos en el área natural protegida.
6. Posteriormente, el veintinueve de enero de dos mil trece, el titular de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, sometió al procedimiento de Manifestación de Impacto Regulatorio, el *Acuerdo por el que se da a conocer el resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con la categoría del Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam*. A la vez

¹ Artículo Tercero.- La Secretaría de Desarrollo Social, con la participación que corresponda a otras dependencias del Ejecutivo Federal, propondrá la celebración de acuerdos de coordinación con el Gobierno del Estado de Quintana Roo, con la participación del Municipio de Lázaro Cárdenas, entre otras en las siguientes materias: [...]

III. La elaboración del programa de manejo del Área de Protección, con la formulación de compromisos para su ejecución.

² Véase el *Decreto por el que se declara como área natural protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Q.Roo*. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro. Consultado en:

https://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4745242&fecha=27/09/1994&cod_diario=204462

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

que se llevó a cabo el procedimiento de consulta y participación de las partes interesadas en el manejo del área natural.

7. Al culminar el procedimiento de elaboración del documento, el cinco de octubre de dos mil dieciocho se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo.*
8. **Demanda de amparo.**³ Después de la publicación citada en el párrafo anterior, un grupo de ejidos cuya propiedad se encuentra dentro del polígono del área natural, solicitó la protección constitucional en contra de la Declaratoria de Área Natural Protegida y del Programa de Manejo de *Yum Balam*. Pues consideraron que estos actos violentaban sus derechos reconocidos en los artículos 1, 4, 14, 16, 17, 27, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como aquéllos previstos en diversos instrumentos de derecho internacional.
9. Señaló como autoridades responsables a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), a la Dirección Regional de la Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la CONANP, al Secretario de Desarrollo Social (SEDESOL), al Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SADER) en su carácter de autoridad substituta de la extinta Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, así como la extinta Secretaría de Pesca, al Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en su carácter de autoridad substituta de la extinta Secretaría de la Reforma Agraria, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

³ El escrito de la demanda de amparo fue presentado el veintinueve de octubre de dos mil dieciocho ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

10. Los actos que reclamó a dichas autoridades fueron:
- a. La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como el procedimiento legislativo que llevó a su emisión. En concreto, los artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 74 y 75 con motivo de su primer acto de aplicación, la Declaración de Área Natural Protegida de Yum Balam;
 - b. El Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, con motivo de su primer acto de aplicación el Programa de Manejo del Área Natural Protegida de Yum Balam;⁴
 - c. La expedición y refrendo del Decreto por el que se declara Área Natural Protegida con carácter de área de protección de flora y fauna la región conocida como Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo;⁵
 - d. El “Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida en Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam”;⁶
 - e. La aprobación, emisión y suscripción del Programa de Manejo enunciado en dicho Acuerdo y los actos intermedios⁷ que llevaron a su publicación y que obran en el expediente administrativo respectivo;
 - f. La aprobación, emisión, suscripción de los Lineamientos internos para la formulación, revisión, modificación de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, cuyo primer acto de aplicación señalan la emisión del Programa de Manejo del Área Natural de Yum Balam;⁸
 - g. La omisión de publicar dichos lineamientos en el Diario Oficial de la Federación.
 - h. La omisión de participar en el procedimiento previo a la elaboración del Resumen de Programa de Manejo del Área Natural Protegida de Yum Balam publicado el cinco de octubre de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación.
11. Es importante destacar que los tres ejidos quejosos argumentaron en su demanda de amparo que el Programa de Manejo del Área Natural de Yum Balam se reclamaba a partir de su sola entrada en vigor al considerar que su naturaleza era de una norma general de carácter autoaplicativo.

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de noviembre de dos mil veinte.

⁵ Publicado, por primera ocasión el seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro en el Diario Oficial de la Federación, por segunda ocasión, el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro.

⁶ Publicado cinco de octubre de dos mil dieciocho en el Diario Oficial de la Federación.

⁷ En particular, la resolución administrativa identificadas en el oficio F0.9.DRPYYCM.UJR.-190/2018, dictada en el expediente CONSULTA/APFFYB/013/2016.

⁸ Mismos que fueron emitidos el veintiocho de junio de dos mil dieciséis.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

12. En su **primer concepto de violación** argumentaron que el Programa de Manejo reclamado transgredía los artículos 14, 16 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en específico, las garantías de legalidad y seguridad jurídica. Ya que las autoridades administrativas habían emitido un documento administrativo que rebasaba las pautas establecidas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEPa), lo cual transgredía el derecho de los propietarios ejidales a utilizar los recursos naturales ubicados en sus predios.
13. También consideraron que el Programa de Manejo, contenía vicios de fundamentación y motivación porque prohibía y limitaba las actividades productivas sin justificación técnica que sustentara el alcance de estas restricciones. Además de que este acto jurídico transgredía el régimen de distribución de competencias constitucional, ya que la planeación es una facultad atribuible a los Municipios de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución.
14. En específico, consideraron que la prohibición a la construcción “de obra pública o privada, a excepción de andadores, senderos y de clubes de playa y de infraestructura de apoyo a las actividades de conservación de las tortugas marinas” rebasaba la facultad prevista en la LEGEPa sobre la regulación y zonificación del polígono del área natural protegida. Ya que dicha prohibición era de carácter genérico y no se encontraba justificada de forma técnica a pesar de que resultaba en una intromisión a los derechos de los propietarios. En especial, si se tomaba en cuenta que el artículo 47 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico prevé diversos tipos de subzonas con grados de intervención graduables sobre las actividades que pueden realizarse dentro del área natural. Por consiguiente, los ejidatarios concluyeron que el Programa no respetaba el principio de supremacía de la ley y resultaba violatorio de los derechos de uso y disfrute de las propiedades ejidales.
15. En su **segundo concepto de violación** las partes quejosas consideraron que las autoridades responsables no respetaron su derecho de consulta previa y

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

efectiva. Si bien alegaron que la autoridad les notificó personalmente sobre la elaboración del Programa de Manejo, el once de noviembre de dos mil dieciséis, y comparecieron ante las autoridades responsables para hacerle saber sus opiniones sobre el proyecto; la autoridad concluyó el procedimiento de consulta el veintinueve de agosto de dos mil dieciocho.

16. Sin embargo, la autoridad consideró confusas e inatendibles diversas de las probanzas y alegatos presentados por los ejidatarios, por ello, los quejosos argumentaron que se transgredió el derecho a la participación previa. Pues la autoridad responsable solo dio cumplimiento formal a lo que establece el artículo 65 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y 73 de su reglamento, ya que publicó el Programa de Manejo en los mismos términos en los que fue sometido a consulta.
17. A su parecer estos actos de la autoridad transgredían el artículo 4° del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y el principio 10 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Declaración de Río).
18. En el **tercer concepto de violación** los ejidatarios alegaron que el Programa de Manejo carecía de fundamentación y motivación, al desatender los objetivos de conservación de los ecosistemas y promoción de la participación de los habitantes de la zona de acuerdo con lo previsto por los artículos 47, 47 Bis, 65 y 66 de la Ley General de Equilibrio Ecológico. Las partes quejasas destacaron que la legislación tenía como objetivo equilibrar la protección al ambiente con las necesidades económicas, sociales y culturales de las personas que residen en el territorio del área natural protegida. De ahí que las autoridades tuvieran la obligación de motivar de forma concreta las restricciones a los derechos de las personas que son titulares del uso y disfrute del territorio afectado.
19. Por tanto, los ejidatarios argumentaron que la CONANP actuó de forma inadecuada. Pues no justificó ni motivó de forma concreta porqué optó por las modalidades a la propiedad empleadas en el Programa de Manejo. Cuestión

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

que restringía los derechos de los habitantes de la zona sin que existiera un estudio técnico que acreditara la idoneidad de la decisión de la autoridad. En específico, se quejó de las inconsistencias técnicas en los diversos Estudios de Límite de Cambio⁹ presentados por la autoridad para justificar la zonificación alcanzada en el Programa reclamado.

20. El **cuarto concepto de violación** desarrollado en el escrito de demanda partió de la premisa de que el Programa de Manejo transgredía lo dispuesto en el artículo 27, fracción VII, primer párrafo de la Constitución general porque modificaba el régimen de propiedad ejidal. De forma particular, argumentaron que el acto reclamado incidía sobre su derecho a constituir asentamientos humanos y realizar actividades productivas en sus terrenos ejidales.
21. A su parecer, el Programa de Manejo sobrerregulaba de forma indebida e infundada lo que los ejidatarios podían construir sobre su propiedad, así como las actividades económicas a realizar dentro del polígono del área natural protegida. Cuestión que desnaturalizaba la institución de propiedad ejidal protegida por el artículo 27 de la Constitución general.
22. Siguiendo la misma línea argumentativa, consideraron que el acto reclamado restringía un derecho de rango constitucional y condenaba a los ejidatarios a la marginación. Pues de nada servía que las quejas hubieran sido dotadas de tierras si su aprovechamiento se encontraba prácticamente vedado.
23. A su vez, de acuerdo con lo argumentado en el **quinto concepto de violación**, los ejidatarios consideraron que las restricciones impuestas en el Programa de Manejo carecían de razonabilidad y proporcionalidad por incidir

⁹ Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas. Artículo 3°.- Para los efectos de este Reglamento se estará a las definiciones que se contienen en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como a las siguientes:[...]

VIII.- **Límite de cambio aceptable:** Determinación de la intensidad de uso o volumen aprovechable de recursos naturales en una superficie determinada, a través de un proceso que considera las condiciones deseables, en cuanto al grado de modificación del ambiente derivado de la intensidad de impactos ambientales que se consideran tolerables, en función de los objetivos de conservación y aprovechamiento, bajo medidas de manejo específicas. Incluye el proceso permanente de monitoreo y retroalimentación que permite la adecuación de las medidas de manejo para el mantenimiento de las condiciones deseables, cuando las modificaciones excedan los límites establecidos; [...]

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

de forma desmesurada sobre el derecho a la propiedad privada de los ejidatarios. Si bien reconocieron que la protección al medio ambiente era una finalidad constitucionalmente válida para restringir la propiedad privada; existían medidas alternativas protectoras del equilibrio ecológico que resultaban menos restrictivas al derecho de propiedad.

24. Para justificar dicha conclusión, se incluyeron diversos ejemplos de medidas regulatorias previstas en Programas de Manejo de áreas naturales protegidas en el sureste del país. Mismos que, a su parecer, implementaban medidas menos gravosas que las del acto reclamado. Con base en dicha evidencia, los ejidatarios consideraron que el Programa de Manejo no superaba la grada de necesidad del *test de proporcionalidad*.
25. Pero, también argumentaron que en caso de que las medidas regulatorias previstas en el Programa de Manejo se calificaran de necesarias, la intervención sobre el derecho de propiedad de los ejidatarios era más grave que el beneficio a la protección del medio ambiente. Por ello, la medida no superaba el análisis de proporcionalidad en sentido estricto.
26. En el **sexto concepto de violación** las partes quejasas concluyen que el Programa de Manejo era contrario a los artículos 14 y 16 por no haberse emitido dentro del plazo de trescientos sesenta y cinco días previsto por el artículo SEGUNDO transitorio del Decreto de creación del área natural protegida.¹⁰ Cuestión que afectaba los principios de legalidad y seguridad jurídica.
27. Dentro del **séptimo concepto de violación** los ejidatarios argumentaron que el Programa de Manejo era inconstitucional por haberse emitido por autoridad incompetente. Ello, de conformidad con lo previsto en el artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y 3, fracción I de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Pues, al momento de emitir la Declaratoria de área natural protegida, fue la Secretaría de Desarrollo Social la que suscribió

¹⁰ SEGUNDO.- El programa de manejo del Área de Protección de Flora y Fauna "Yum Balam", deberá ser elaborado en un término de 365 días naturales contados a partir de la fecha que entra en vigor este decreto.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

este acto, por lo que solo a esta le compete realizar el Programa de Manejo derivado.

28. El **octavo concepto de violación** plantea la inconstitucionalidad del Programa de Manejo por contravenir el contenido del artículo 54 de la Ley General del Equilibrio Ecológico. Los ejidatarios argumentan que, al ser un área de protección de flora y fauna, el Programa de Manejo no podía variar los fines enunciados en el numeral 54 la ley general, por lo que no podría limitar las construcciones en el mar, ni prohibir que se realicen obras de infraestructura para el hospedaje de turistas.
29. A su vez, los quejosos señalaron dentro de su **noveno concepto de violación** que el Programa de Manejo reclamado limitaba el uso, disfrute y disposición de la propiedad de las quejosas sin atender a una razón constitucional. Destacaron que contaban con un derecho inherente a la propiedad como un medio para subsistir en sociedad, pero el Programa de Manejo se los delimitaba de forma desmedida. En la misma tesitura, en el **décimo concepto de violación** se alegó la inconstitucionalidad del Programa por no cumplir con las finalidades perseguidas por este tipo de instrumentos jurídicos. Sobre este punto, los ejidatarios consideraron que el Programa de Manejo perseguía fines distintos a los previstos en el Decreto de Área Natural Protegida del cual emanaba.
30. De acuerdo con el **concepto de violación décimo primero** los quejosos argumentaron que el Programa de Manejo era inconstitucional por transgredir la esfera competencial del municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo. Toda vez que se incluían determinaciones sobre el uso del suelo dentro de la zona del área natural, a pesar de que esta es una facultad reservada a los municipios de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución.
31. Adicionalmente, argumentaron la inconstitucionalidad de los artículos 74 y 75 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Áreas Naturales Protegidas. De conformidad con lo enunciado en su **decimosegundo concepto de violación**, los quejosos

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

alegaron que estos preceptos contravenían lo permitido por los artículos 60 y 66 de la Ley General de Equilibrio Ecológico, cuestión que transgredía el principio de reserva de ley.

32. En otra línea argumentativa, las partes quejasas consideraron que hubo diversos actos intraprocedimentales que trascendieron al Programa de Manejo cuyo carácter también era inconstitucional. Desde la omisión de valorar las pruebas ofrecidas por los ejidatarios, hasta la valoración de las pruebas periciales y la realización de las inspecciones oculares sobre la zona. Por tanto, el **decimotercer concepto de violación** de las partes demandantes concluye que las autoridades no cumplieron de forma efectiva con su obligación de consultar a las partes afectadas por el Programa de Manejo, de ahí la inconstitucionalidad del procedimiento.
33. Además, consideraron —**decimocuarto concepto de violación**— que el Decreto por el cual se declaró el Área Natural Protegida era inconstitucional porque las coordenadas de los puntos de referencia para la determinación del polígono del área contaban con diversos vicios e irregularidades. Cuestión que, a su parecer, contravenía los artículos 14 y 16 de la Constitución.
34. El **decimoquinto concepto de violación** incluye la queja de los ejidatarios respecto la omisión de garantizar el derecho de audiencia previa a la emisión del Decreto del Área Natural Protegida. El **decimosexto concepto de violación** también controvierte la constitucionalidad del Decreto de creación de Yum Balam por contravenir el artículo 75 de la Ley General de Equilibrio Ecológico vigente en esa época. En esa misma sintonía, también consideraron que dicho Decreto transgredió el artículo 60 de ese mismo ordenamiento.
35. Finalmente, de la lectura del escrito de demanda, se desprende que los ejidatarios alegaron la inconstitucionalidad de la Ley General de Equilibrio Ecológico vigente al momento de la emisión del Decreto de Área Natural Protegida por no respetar su derecho de audiencia como propietarios. Mismo que se encuentra protegido por el artículo 14 de la Constitución general.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

36. **Ampliación de la demanda.** La parte quejosa solicitó la ampliación de la demanda en dos ocasiones.¹¹ En consecuencia, se tuvo por ampliada la demanda respecto al Director del Área de Protección de Flora y Fauna “Yum Balam” de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Así como respecto los Lineamientos internos para la formulación, revisión y modificación de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, emitidos en 2016, pero cuya omisión de publicación en el Diario Oficial de la Federación también se reclama como materia del amparo.
37. **Sentencia de amparo.** La demanda de amparo se radicó ante el Juzgado Séptimo de Distrito en el Estado de Quintana Roo bajo el número de expediente 1238/2018.¹² Después de seguir los trámites conducentes, el Juez Federal emitió sentencia el seis de julio de dos mil veintidós, mediante la cual decidió sobreseer en el juicio de amparo respecto algunas autoridades responsables; negar el amparo sobre determinados actos reclamados y concederlo a la parte quejosa para los efectos de que:

“Se dicte una determinación en la que se declare que no se aplique a la parte quejosa el **i)** Decreto por el que se declara como área natural protegida, con carácter de área de protección de flora y fauna, la región conocida como Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio y el veintisiete de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro, el **ii)** Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo y el **iii)** Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de octubre de dos mil dieciocho.”

38. Para llegar a la conclusión anterior, el Juez de Distrito decretó, en primer lugar, que tanto el Decreto por el que se declaró el Área Natural de Yum

¹¹ Mediante escritos presentados el doce de febrero de dos mil veinte y el dieciocho de agosto del mismo año.

¹² Admitida mediate acuerdo de treinta y uno de octubre de dos mil dieciocho.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

Balam como su Programa de Manejo y resumen eran actos administrativos, tal como se determinó en la Controversia Constitucional 212/2018.¹³ Pero, dado que todos ellos eran actos que afectaban los derechos de posesión de los núcleos ejidales sobre sus tierras, el Juez de Amparo consideró aplicable el supuesto previsto por el artículo 17, fracción III de la Ley de Amparo, en relación con el artículo quinto transitorio de la reforma de dos de abril de dos mil trece de este mismo ordenamiento,¹⁴ por lo que se decretó infundada la causal de improcedencia invocada por la autoridad respecto la extemporaneidad de la demanda.

39. Después de analizar el resto de las causales de improcedencia, en el considerando noveno de la sentencia recurrida se estudian los conceptos de violación esgrimidos en contra de la constitucionalidad de la Ley General de Equilibrio Ecológico, mismos que se declararon infundados. De la misma manera, se calificaron infundados los argumentos que controvirtieron la constitucionalidad del reglamento de la Ley antes mencionada, ello en el considerando décimo de la sentencia de amparo.
40. Igual que en el caso anterior, el Juez de amparo reconoció la constitucionalidad de los Lineamientos impugnados en la ampliación de la demanda hecha por la parte quejosa. En la sentencia recurrida se consideró que este acto reclamado no afectaba los intereses de los ejidatarios, pues eran documentos internos que solo establecen obligaciones de procedimiento para los servidores públicos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

¹³ Resuelta en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

¹⁴ Artículo 17. El plazo para presentar la demanda de amparo es de quince días, salvo: [...]

III. Cuando el amparo se promueva contra actos que tengan o puedan tener por efecto privar total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión o disfrute de sus derechos agrarios a los núcleos de población ejidal o comunal, en que será de siete años, contados a partir de que, de manera indubitable, la autoridad responsable notifique el acto a los grupos agrarios mencionados; [...]

QUINTO. Los actos a los que se refiere la fracción III del artículo 17 de esta Ley que se hubieren dictado o emitido con anterioridad a la entrada en vigor de la misma podrán impugnarse mediante el juicio de amparo dentro de los siete años siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

41. Finalmente, el Juez de Distrito calificó como fundados los argumentos que controvertían la constitucionalidad del Decreto por el que se declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam por transgredir el artículo 61 de la Ley General de Equilibrio Ecológico,¹⁵ en consecuencia, el Decreto transgredía el derecho a la audiencia previa enunciado en el artículo 14 de la Constitución. A pesar de que la declaratoria de área natural protegida fue publicada en dos ocasiones de acuerdo con lo que establece el precepto de la Ley General, el Juez analizó los autos y advirtió que las autoridades responsables no comprobaron haber hecho las gestiones pertinentes para identificar a los propietarios y hacerles saber sobre la posible afectación a sus terrenos a causa de la publicación del Decreto impugnado.
42. En la sentencia recurrida se argumentó que las autoridades responsables debían demostrar haber hecho todas las acciones a su alcance para localizar a los propietarios y poseedores de los terrenos que abarcaba el área natural protegida, pues el artículo 61 demostraba la obligación de notificar personal y, salvo que no se encontrara a los propietarios, la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación haría veces de notificación a las partes afectadas. Por lo tanto, el Juez de Distrito declaró fundado el concepto de violación de los ejidatarios. Además, dado que el Programa de Manejo y su resumen derivaban del Decreto por el que se declaró el área natural protegida de Yum Balam, el juzgador extendió la declaratoria de inconstitucionalidad a estos actos.
43. **Recurso de revisión.** Tanto la parte quejosa como las autoridades responsables controvirtieron la decisión emitida por el Juzgador Federal.

¹⁵Artículo 61.- Las declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios; en caso contrario se hará una segunda publicación, la que surtirá efectos de notificación. Las declaratorias se inscribirán en él o los registros públicos de la propiedad que correspondan.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

44. La parte quejosa presentó recurso de revisión por conducto de su autorizada en términos amplios.¹⁶ En su escrito de agravios la parte quejosa controvertió, **primero**, la declaración de que los actos reclamados atribuibles a distintas autoridades eran inexistentes.
45. En **segundo lugar**, recurrió la indebida apreciación de los actos reclamados. Respecto a este punto, se quejó de que el Juez de Distrito siguiera el precedente derivado de la resolución de la controversia constitucional 242/2018. Los ejidatarios consideraron que el Decreto de Área Natural Protegida y su Programa de Manejo debían declararse normas generales y no actos administrativos.
46. La parte quejosa también presentó recurso de revisión adhesiva,¹⁷ mismo que fue admitido mediante acuerdo de quince de diciembre de dos mil veintidós por el Presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.¹⁸
47. Respecto a los sendos recursos de revisión presentados por la autoridad; se recibieron escritos por parte del Director Regional de la Península de Yucatán y Caribe Mexicano de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Director del Área de Protección de Flora y Fauna de Yum Balam,¹⁹ del Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural,²⁰ del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos representado por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales,²¹ Comisión Nacional

¹⁶ ***** presentó el escrito de agravios por vía electrónica, el cual se registró con la fecha de veinte de julio de dos mil veintidós. Véase la foja 3143 del juicio de amparo indirecto 1238/2018, Tomo III.

¹⁷ Mediante escrito recibido el ocho de diciembre de dos mil veintidós. Véase la foja 312 del expediente de amparo en revisión 652/2022.

¹⁸ Véase la foja 335 y 336 de expediente del amparo en revisión 652/2022.

¹⁹ Por conducto del Subdirector de Asuntos Contenciosos Regional y Titular del Área Jurídica ***** , quien presentó el escrito en fecha de veinticinco de julio de dos mil veintidós, foja 3150 tomo III del juicio de amparo.

²⁰ Por conducto de la titular de la Oficina del Abogado General de dicha Secretaría, ***** , quien presentó el recurso el cuatro de agosto de dos mil veintidós de acuerdo con el sello de la oficina del servicio postal mexicano.

²¹ Por conducto de ***** , Coordinador de los Contencioso Administrativo y Judicial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien funge en representación del C.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

de Áreas Naturales Protegidas y Dirección General de Conservación para el Desarrollo,²² ambos por conducto de la Directora de Asuntos Jurídicos de esta Comisión, así como de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, por conducto del Titular de la Dirección General de Amparos y Ejecutorias en la Unidad de Asuntos Jurídicos.²³

48. **Recurso de revisión adhesiva.** Como consecuencia de la presentación de los recursos de revisión a cargo de las autoridades responsables, los ejidos quejosos interpusieron recurso de revisión adhesiva.
49. **Solicitud de ejercicio de reasunción de competencia 99/2023.** El seis de diciembre de dos mil veintitrés, se resolvió la solicitud de reasunción de competencia originaria planteada por el Presidente de la República por conducto de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para efectos de que la entonces Primera Sala conociera de diversos amparos en revisión. Entre ellos, se reasumió la competencia del amparo en revisión 652/2022 del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.
50. **Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante acuerdo de primero de abril de dos mil veinticuatro, la entonces Ministra Presidenta de esta Suprema Corte admitió a trámite el recurso cuya competencia originaria fue reasumida y lo registró bajo el número de expediente 239/2024. En consecuencia, el Ministro Presidente de la Primera Sala en funciones emitió el acuerdo de avocamiento en la Primera Sala y ordenó que los autos del asunto se enviaran a la Ponencia del Ministro González Alcántara para la elaboración del proyecto de resolución.²⁴

Presidente de la República. Mismo que presentó el recurso de forma digital el doce de agosto de dos mil veintidós de acuerdo con la Foja 3222 visible en el juicio de amparo indirecto.

²² Ambas entidades por conducto de la Directora de Asuntos Jurídicos de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, *****, quien presentó dichos recursos. Foja 3285 BIS del juicio de amparo.

²³ Por conducto de Araceli Mendoza Alvarado, Directora de Amparos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, interpuesto el quince de agosto de dos mil veintidós de acuerdo con el sello de la oficina del servicio postal mexicano.

²⁴ Mediante acuerdo de veintidós de mayo de dos mil veinticuatro.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

51. **Retorno.** Dada la nueva integración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación formada a partir del uno de septiembre de dos mil veinticinco y por acuerdo de dos de septiembre del mismo año, el asunto se retornó al Ministro Giovanni Azael Figueroa Mejía.

I. COMPETENCIA

52. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 81, fracción I, inciso e) y 80 BIS de la Ley de Amparo; 16, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de marzo de dos mil veinticinco. Ello por tratarse de un asunto que deviene de una solicitud de reasunción de competencia.

II. OPORTUNIDAD

53. Los recursos de revisión presentados por las autoridades responsables, así como el recurso de revisión principal presentado por la parte quejosa fueron calificados de oportunos por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.²⁵ Toda vez que fueron interpuestos dentro del plazo de diez días previsto por el artículo 86 de la Ley de amparo. Sin embargo, se desechó por extemporáneo el escrito de agravios a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales por conducto del Titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de dicha Secretaría.²⁶
54. En lo que concierne al recurso de revisión adhesiva, este también fue presentado de forma oportuna de acuerdo con el acuerdo emitido el quince

²⁵ Véase el acuerdo emitido el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós firmado por el Magistrado Presidente del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

²⁶ El recurso firmado por ***** fue desechado por extemporáneo, pero se admitió a trámite el suscrito por ***** en su carácter de delegado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

de diciembre de dos mil veintidós, dentro del expediente del amparo en revisión 652/2022.²⁷

III. LEGITIMACIÓN

55. Esta Suprema Corte considera que **Nora Denni Castillo Franco** cuenta con la legitimación necesaria para representar a la parte quejosa en lo que respecta a la interposición tanto del recurso de revisión principal como el escrito de revisión adhesiva. Respecto este último, debe destacarse que la parte quejosa y recurrente adhesiva controvertió la legitimación de las autoridades recurrentes en su **primer agravio**. Por tanto, dicho argumento se estudiará en el presente apartado por cuestiones de orden lógico, ya que no es posible concluir si las autoridades recurrentes cuentan con legitimación para interponer los sendos escritos de agravio sin atender los planteamientos de la revisión adhesiva.
56. En dicho primer agravio, los ejidos recurrentes consideraron que la CONANP, la SEDATU, la SEMARNAT y la SADER no habían formado parte de la elaboración y emisión del Decreto de Área Natural Protegida, lo cual, de conformidad con el artículo 87 de la Ley de Amparo,²⁸ demostraba que estas no contaban con legitimación para recurrir la sentencia del Juez de Distrito. Si bien se declaró la invalidez del Programa de Manejo de Yum Balam, acto que si había sido emitido por dichas autoridades; esto fue como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad del Decreto de Área Natural, por lo que estas eran meramente ejecutoras del acto invalidado y no resentían una afectación directa con la concesión de amparo otorgada a los ejidos.

²⁷ Se calificó de oportuno el recurso toda vez que se presentó dentro de los cinco días hábiles a partir de la notificación del proveído de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós. Mismo que se notificó por lista a la parte quejosa y surtió efectos al día hábil siguiente, descartando los días tres y cuatro de diciembre por ser inhábiles de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo. Por ende, el plazo para presentar la demanda de amparo inició el dos de diciembre y concluyó el ocho de ese mes y año. Véase la foja 312 del expediente del amparo en revisión 652/2022, en la cual se señala que el recurso se presentó el ocho de diciembre de dos mil veintidós.

²⁸ Artículo 87. Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

57. Aunado a lo anterior, la parte recurrente adhesiva argumentó que el Presidente de la República tampoco contaba con legitimación para impugnar la sentencia recurrida. Si bien este sí tenía facultades para emitir el Decreto que declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam, dicho acto no se impugnó por vicios propios, si no por la falta de notificación previa a la emisión del acto reclamado cuestión que no era competencia del Presidente, si no de la Secretaría de Desarrollo Social. Por tanto, los ejidos recurrentes adhesivos consideraron que el recurso de la Presidencia de la República era improcedente porque la sentencia recurrida no invalidó completamente el Decreto, solo ordenó su inaplicación al territorio perteneciente a los ejidatarios.
58. El agravio expuesto anteriormente es **infundado**. En primer lugar, respecto a la falta de legitimación de la CONANP, la SEDATU, la SEMARNAT y la SADER, el agravio es infundado porque la parte recurrente adhesiva parte de la premisa de que las autoridades enunciadas son meras ejecutoras del acto invalidado en la sentencia recurrida. Para justificar dicha conclusión invocó la tesis aislada de la Segunda Sala siguiente:

AUTORIDADES EJECUTORAS. REVISIÓN INTERPUESTA POR LAS. Si el recurso de revisión se interpone únicamente por la autoridad ejecutora, respecto del acto que se reclama de la ordenadora, debe desestimarse, cualesquiera que sean los agravios que invoque, puesto que la parte que podría considerarse agraviada sería exclusivamente la autoridad de que emanó el referido acto.

59. A diferencia de lo concluido en la tesis anterior; las autoridades recurrentes cuya legitimación se controvierte no fueron meras ejecutoras de los actos cuya invalidez fue decretada en la sentencia recurrida. En el presente caso, se declaró la inconstitucionalidad del Decreto de Área Natural Protegida de Yum Balam, y, como consecuencia, también se declaró la invalidez de su Programa de Manejo. Este último debe entenderse como un acto administrativo derivado de una declaración de área natural protegida previa y cuyo propósito, entre otras cosas, es establecer las disposiciones específicas sobre la forma en la que se organizará un área natural protegida, los

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

mecanismos de participación de los individuos asentados en esta, los objetivos específicos del área natural, las reglas administrativas a las que se sujetaran las actividades dentro del polígono del área natural, las acciones que deberán realizarse para cumplir con los objetivos de la declaratoria de área natural, la descripción física, biológica, social y cultural del polígono declarado como área natural protegida de acuerdo con lo enunciado por la Ley General del Equilibrio Ecológico y las disposiciones aplicables en materia de conservación del ambiente.

60. Contrario a lo alegado por la parte recurrente adhesiva, la elaboración y emisión del Programa de Manejo de Yum Balam no implica la *mera ejecución* del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se declaró el Área Natural Protegida. Por el contrario, este es un acto administrativo particular cuyos fundamentos se encuentran previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y su Reglamento.
61. Además, debe destacarse que la propia parte recurrente adhesiva impugnó la constitucionalidad del Programa de Manejo como un acto reclamado independiente al Decreto de Área Natural Protegida al momento de presentar su demanda de amparo. Si bien es cierto que la existencia del Programa de Manejo depende de la creación previa de un área natural protegida, ello no implica que este únicamente se limite a aplicar las disposiciones contenidas en el Decreto, por el contrario, la Ley General del Equilibrio Ecológico señala que el Programa de Manejo debe contener disposiciones administrativas y técnicas que regulen la administración, zonificación y actividades a realizar dentro del polígono afectado por la declaración de área natural, cuestiones que no se encuentran en el Decreto. De ahí lo infundado del planteamiento propuesto por la recurrente adhesiva.
62. En lo que respecta al argumento enfocado a controvertir la legitimación del Presidente de la República, también se considera **infundado**, pues no es cierto que la sentencia recurrida no declarara la invalidez del Decreto de Área Natural Protegida. Lo referente a la inaplicación de su contenido a los

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

territorios de los Ejidos quejosos es una manifestación de lo establecido por el artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con la fracción segunda del numeral 107 de la Constitución general, los cuales establecen que las sentencias de amparo y sus efectos solo pueden ocuparse de los promoventes del juicio constitucional de conformidad con el principio de relatividad que rige esta instancia.

63. En consecuencia, al resultar infundados los planteamientos expresados por la parte recurrente adhesiva en relación con la legitimación de las autoridades responsables recurrentes, se reconoce como acertada la calificación hecha por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el acuerdo de veintinueve de noviembre de dos mil veintidós, en donde concluyó que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Director del Área de Protección de Flora y Fauna de Yum Balam,²⁹ el Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural,³⁰ el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos representado por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales,³¹ la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y su Dirección General de Conservación para el Desarrollo representadas por la Directora de Asuntos Jurídicos de dicha Comisión,³² así como de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, por conducto del Titular de la Dirección General de Amparos y Ejecutorias en la Unidad de Asuntos Jurídicos,³³ contaban con legitimación para recurrir la sentencia emitida por el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Quintana Roo.

²⁹ Por conducto del Subdirector de Asuntos Contenciosos Regional y Titular del Área Jurídica ***** , quien presentó el escrito en fecha de veinticinco de julio de dos mil veintidós, foja 3150 tomo III del juicio de amparo.

³⁰ Por conducto de la titular de la Oficina del Abogado General de dicha Secretaría, ***** , quien presentó el recurso el cuatro de agosto de dos mil veintidós de acuerdo con el sello de la oficina del servicio postal mexicano.

³¹ Por conducto de ***** y Recursos Naturales, quien funge en representación del C. Presidente de la República. Mismo que presentó el recurso de forma digital el doce de agosto de dos mil veintidós de acuerdo con la Foja 3222 visible en el juicio de amparo indirecto.

³² Ambas entidades por conducto de la Directora de Asuntos Jurídicos de la Comisión de Áreas Naturales Protegidas, Alina Zarate Requena, quien presentó dichos recursos. Foja 3285 BIS del juicio de amparo.

³³ Por conducto de ***** , Directora de Amparos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, interpuesto el quince de agosto de dos mil veintidós de acuerdo con el sello de la oficina del servicio postal mexicano.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

IV. PROCEDENCIA

64. Al tomar en cuenta que tanto la parte quejosa como las autoridades responsables presentaron sendos recursos de revisión, de acuerdo con la metodología enunciada en el artículo 93 de la Ley de Amparo, en este apartado se estudiarán tanto los agravios hechos valer por la parte quejosa en contra del sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito; así como los agravios de las autoridades responsables en los que argumentan el indebido estudio de diversas causales de improcedencia.

a. Agravios presentados por la parte quejosa y recurrente en contra del sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida

65. Los ejidos quejosos y recurrentes controvirtieron la legalidad del resolutivo primero de la sentencia emitida por el Juez de Distrito, pues consideraron que fue errónea la clasificación de inexistencia sobre diversos actos reclamados.

66. En primer lugar, se inconformaron en contra de la determinación de inexistencia de la omisión de suscribir el Resumen del Programa de Manejo, la cual era atribuible tanto al Director del Área de Protección de Flora y Fauna de Yum Balam, como a la Dirección General de Conservación para el Desarrollo de la CONANP. Al parecer de los ejidos la suscripción de este documento era una facultad indelegable de dichos funcionarios y su firma era un requisito de existencia y validez del Programa de Manejo.

67. En segundo lugar, controvirtieron la declaración de inexistencia decretada sobre la emisión y suscripción de los *Lineamientos Internos para la Formulación, Revisión y Modificación de las Áreas Naturales Protegidas competencia de la federación de dos mil dieciséis* y la omisión de publicar dichos lineamientos en el Diario Oficial de la Federación. Mismos que fueron atribuidos a la SEMARNAT y CONANP; sin embargo, debe precisarse que respecto a esta última autoridad solo se calificó de inexistente la omisión de publicar los Lineamientos en el Diario Oficial.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

68. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que ambos agravios son **infundados**. Por un lado, se concluye que fue correcto el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito respecto las omisiones atribuidas a la Dirección General de Conservación para el Desarrollo de la CONANP, así como al Director del Área de Protección de Flora y Fauna de Yum Balam, pues la normativa aplicable enuncia que esta es facultad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y no así de dichas autoridades. Contrario a lo argumentado por la parte quejosa y recurrente, únicamente se declaró la inexistencia de la expedición y publicación del Acuerdo por el que se dio a conocer el Resumen del Programa de Manejo, no así respecto los actos relativos a su elaboración y la omisión de incluir a los ejidos quejosos en el procedimiento para su creación.
69. Por otro lado, en lo que respecta a la declaración de inexistencia de la emisión y suscripción de los *Lineamientos Internos para la Formulación, Revisión y Modificación de las Áreas Naturales Protegidas*, así como la omisión de su publicación atribuible a la SEMARNAT y a la CONANP, también se estima correcto el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida. Tal como lo señaló el Juez de Distrito, la SEMARNAT no fue la autoridad quien emitió los Lineamientos impugnados, por lo que es correcta la calificación de inexistencia.
70. En lo que concierne a la CONANP, quien sí cuenta con la facultad de emitir dicho documento jurídico, se confirma el sobreseimiento decretado respecto la omisión de publicar los lineamientos en el Diario Oficial de la Federación de acuerdo con lo que establece el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.³⁴ Ello, porque este es un documento normativo cuyo contenido no incluye obligaciones ni derechos hacia los particulares.

³⁴ Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

Dichos lineamientos son un instrumento interno, el cual se enfoca en organizar las tareas relacionadas con la revisión y modificación de programas de manejo de áreas naturales protegidas. En consecuencia, no se actualiza el supuesto previsto en el numeral cuarto de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, mismo que condiciona la eficacia de los actos administrativos de carácter general a su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

71. En consecuencia, se **confirma** la declaración de inexistencia y sobreseimiento decretada en el resolutivo primero de la sentencia recurrida. Toda vez que los agravios planteados por la parte quejosa y recurrente resultaron **infundados**.

b. Causales de improcedencia argumentadas por las autoridades recurrentes

72. Las diversas autoridades responsables argumentaron que el Juzgador de Distrito desestimó de forma errónea las causales de improcedencia que fueron invocadas en sus informes justificados; para facilitar el estudio de los distintos escritos de revisión y sus argumentos, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación los analizará de forma conjunta de acuerdo con su unidad temática. En primer lugar, se estudiarán los agravios presentados respecto la falta de actualización del principio de definitividad, misma que fue alegada por el Presidente de la República y la SEMARNAT; en segundo lugar, se analizará la desestimación de la causal prevista en el artículo 61, fracción XIV, de la Ley de Amparo, la cual fue controvertida tanto por la CONANP como por la Dirección Regional de la Península de Yucatán y Caribe Mexicano y la Dirección del Área de Protección de Flora y Fauna de Yum Balam; en tercer lugar, se procederá al estudio de la causal de improcedencia invocada por la CONANP en relación con el consentimiento expreso de los actos reclamados; finalmente, se analizarán las causales de improcedencia invocadas por la SADER y la SEDATU.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

73. Como se mencionó en el párrafo anterior, el Presidente de la República y la SEMARNAT alegaron que los ejidos quejosos no agotaron los medios ordinarios para controvertir los actos reclamados. Además, que el Juez de Distrito había concluido erróneamente que se actualizaba la excepción al principio de definitividad prevista en el artículo 61, fracción XIV de la Ley de Amparo.
74. Las autoridades argumentaron que la sentencia recurrida era incongruente porque no precisaba con claridad porqué en el presente asunto se actualizaba la excepción prevista en la fracción XIV del artículo 61,³⁵ a pesar de que se alegó la actualización de la causal de improcedencia enunciada en la fracción XX del mismo artículo. Además, invocaron diversos criterios jurídicos de Tribunales Colegiado de Circuito para justificar la improcedencia del juicio presentado por los ejidos quejosos, dado que en la demanda de amparo existían conceptos de violación donde se alegaban violaciones directas e indirectas a la Constitución, estas últimas estaban enfocadas en controvertir el actuar de las autoridades responsables en un plano de legalidad, de ahí que se justificara la necesidad de promover los recursos administrativos ordinarios antes de presentarse en esta instancia constitucional.
75. Contrario a lo argumentado por la autoridad responsable, se estima que el Juez de Distrito realizó una valoración correcta de la causal de excepción prevista en el tercer párrafo de la fracción XIV del artículo 61 de la Ley de Amparo. Toda vez que, los ejidos quejosos y recurrentes hicieron valer la inconstitucionalidad de diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio

³⁵ Artículo 61. XIV. Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos. No se entenderá consentida una norma general, a pesar de que siendo impugnabile en amparo desde el momento de la iniciación de su vigencia no se haya reclamado, sino sólo en el caso de que tampoco se haya promovido amparo contra el primer acto de su aplicación en perjuicio del quejoso. Cuando contra el primer acto de aplicación proceda algún recurso o medio de defensa legal por virtud del cual pueda ser modificado, revocado o nulificado, será optativo para el interesado hacerlo valer o impugnar desde luego la norma general en juicio de amparo. En el primer caso, sólo se entenderá consentida la norma general si no se promueve contra ella el amparo dentro del plazo legal contado a partir del día siguiente de aquél al en que surta sus efectos la notificación de la resolución recaída al recurso o medio de defensa, si no existieran medios de defensa ordinarios en contra de dicha resolución, o de la última resolución recaída al medio de defensa ordinario previsto en ley contra la resolución del recurso, aún cuando para fundarlo se hayan aducido exclusivamente motivos de ilegalidad.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

Ecológico, por lo que, independientemente de que existen argumentos de legalidad en la demanda de amparo, el Decreto que declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam y su Programa de Manejo, se impugnan como primeros actos de aplicación de dichas disposiciones presuntamente inconstitucionales. De ahí que sea **correcta la conclusión alcanzada por el juzgador de distrito** sobre la procedencia de la excepción al principio de definitividad que rige la materia de amparo.

76. A su vez, la segunda causal de improcedencia desestimada por el Juez de Distrito que fue controvertida por las autoridades recurrentes es la que se enuncia en la fracción XIV del artículo 61, la cual prevé el sobreseimiento del juicio de amparo por tratarse de actos consentidos tácitamente como consecuencia de no promoverse dentro de los plazos previstos. Las Direcciones de la CONANP argumentaron que la sentencia recurrida era ilegal por carecer de congruencia y exhaustividad, pues la demanda de amparo fue interpuesta de forma extemporánea, lo cual se traducía en el consentimiento tácito del Decreto de Área Natural Protegida impugnado en vista de que este es una norma de carácter autoaplicativo.
77. En contraste con lo anterior, se concluye que fue correcto el razonamiento hecho en la sentencia recurrida. Ello porque, la demanda de amparo se presentó dentro del plazo de siete años previsto por el artículo 17, fracción III de la Ley de Amparo, en relación con el artículo Quinto transitorio de la reforma publicada el dos de abril de dos mil trece a este mismo ordenamiento. Cuestión que no se relaciona con el carácter autoaplicativo o heteroaplicativo del Decreto de Área Natural Protegida. Por tanto, al ser oportuna la demanda se concluye que es **infundado el agravio** presentado.
78. De forma paralela, la CONANP también consideró que la sentencia recurrida transgredía los numerales 62 y 74 de la Ley de Amparo debido a que el Juez de Distrito omitió estudiar la causal de improcedencia prevista en la fracción XIII del numeral 61 de la Ley de Amparo. Al parecer de la autoridad, debía declararse improcedente el juicio, ya que los ejidatarios habían celebrado un

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

convenio de coordinación con las autoridades para establecer una comisión mixta con el propósito de cumplir con los objetivos del *Decreto que declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam*. De acuerdo con la autoridad responsable, la adherencia a dicha comisión demostraba que la parte quejosa había otorgado su consentimiento expreso sobre el Decreto del Área Natural Protegida, lo que implicaba que debía sobreseerse el juicio respecto dicho acto.

79. El agravio es **infundado**, toda vez que dicha causal de improcedencia no fue invocada por la autoridad responsable al momento de presentar su informe justificado, por tanto, es falso que el Juez de Distrito haya omitido su estudio en la sentencia recurrida. Además, el Convenio de Coordinación y Concertación de fecha de treinta de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, el cual fue adjuntado como prueba, se encuentra firmado por *********, quien se ostentaba como Presidente del *********. Sin embargo, los quejosos en el presente asunto son *********, *******y *******, por lo que estos no suscribieron dicho convenio, lo cual demuestra que estos no otorgaron su consentimiento expreso respecto la Declaratoria de Área Natural Protegida.
80. A su vez, si bien la CONANP argumentó que los ejidatarios habían sido beneficiarios de diversos programas de apoyo derivados de la existencia de los actos reclamados; lo cierto es que en el expediente no aportaron pruebas que lo demostraran. Por tanto, se concluye que dicho agravio es **infundado**.
81. Finalmente, la SADER y la SEDATU argumentaron que la sentencia recurrida era contraria a lo establecido por las fracciones I y IV del artículo 74 de la Ley de Amparo. La SADER, señaló en su escrito de agravios que el Juez de Distrito no realizó un análisis exhaustivo y congruente del informe justificado. Pues, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 63 fracción IV de la Ley de Amparo ya que, la autoridad únicamente había reconocido como cierto el acto de refrendo del Decreto de Área Natural Protegida más no de su aprobación y expedición. Además, consideró que el

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

acto reclamado resultaba constitucional al haberse realizado con apego a lo dispuesto por el artículo 92 constitucional y artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

82. También consideró que se actualizaba la causal de improcedencia contenida en el artículo 61, fracción XXIII, en relación con el artículo 108, fracción III y VIII de la Ley de Amparo. Pues, la parte quejosa no había reclamado el refrendo del Decreto por vicios propios, sino que únicamente controvertió la constitucionalidad de los artículos 44, 57, 58, 59, 61, 65 y 72 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente vigente al seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro, así como el contenido del Decreto.
83. Por su parte, la SEDATU, en su único agravio señaló que el Juez de Distrito violó el dispuesto por los artículos 74, fracciones I y IV y 75 de la Ley de Amparo debido a que, en el informe justificado, la autoridad únicamente había reconocido el refrendo del Decreto. De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y del reglamento interior, la Secretaría no contaba con las atribuciones y facultades para llevar a cabo la emisión y suscripción del acto reclamado. Asimismo, también concluyó que el Decreto resultaba constitucional al haberse realizado con apego a lo dispuesto por el artículo 92 de la Carta Magna y este no irrogaba perjuicio alguno a la esfera jurídica de la parte quejosa.
84. Sin embargo, se considera que dichos planteamientos son **infundados**. Si bien, ambas autoridades únicamente reconocen el refrendo del Decreto impugnado, lo cierto es que tal afirmación es irrelevante para justificar su falta de responsabilidad en los actos reclamados. Tal como se enuncia en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 63/97,³⁶ el principio de indivisibilidad de la demanda de amparo y continencia de la causa reconoce que las autoridades involucradas en la ejecución de los actos reclamados deben ser tomadas como responsables a partir de una interpretación del derecho de acceso a la justicia del artículo 17 de la Carta Magna. Además, se advierte que las propias

³⁶ Véase la tesis de jurisprudencia en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, diciembre de mil novecientos noventa y siete y número de registro digital 197275.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

autoridades reconocieron tener facultades para la elaboración del acto reclamado en sus etapas previas a la expedición en el Diario Oficial de la Federación.

85. De manera que, la parte quejosa al impugnar el Decreto —en su generalidad—, comprende la intervención de las autoridades antes mencionadas. Ya que, estas estuvieron involucradas en la realización de los estudios correspondientes para la expedición de la declaratoria para el establecimiento del área natural protegida. Asimismo, el artículo Quinto del Decreto impugnado establece que las secretarías formularán conjuntamente el programa de manejo del área natural. De lo que se sigue que, al tratarse de un acto cuya creación está directamente relacionada con el acto de autoridad que les es imputable y su intervención consta en el acto reclamado, este debe considerarse como existente. Por ello, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que en el caso no se actualiza la inexistencia del acto reclamado a la SADER y la SEDATU, por lo que se confirman los términos en los que se decretó el sobreseimiento en la sentencia recurrida.
86. Una vez confirmado lo anterior al resultar infundados los agravios respecto el estudio de diversas causales de improcedencia, lo conducente es avocarse al análisis de los agravios planteados en contra de los razonamientos de fondo realizados en la sentencia recurrida.

V. ESTUDIO DE FONDO

87. Recordando que tanto las autoridades responsables como los quejosos interpusieron sendos recursos de revisión, se iniciara el presente apartado con el estudio de **los agravios de los ejidos recurrentes**.

a) Aplicación retroactiva de la jurisprudencia

88. Estos se inconformaron en contra de la decisión del Juzgador de Distrito de otorgar el carácter de acto administrativo al Decreto que declaró el Área

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

Natural Protegida de Yum Balam. Al parecer de los ejidos, tomar en consideración el criterio alcanzado en la controversia constitucional 212/2018³⁷ se traduciría en una aplicación retroactiva de la jurisprudencia en perjuicio de su seguridad jurídica, pues el entendimiento de la naturaleza jurídica del Decreto impactaría en el cómputo del plazo para acceder al juicio de amparo.

89. Sin embargo, dicha conclusión es desacertada, ya que la determinación alcanzada por el Juez de Distrito en la sentencia recurrida no le genera ningún perjuicio a la parte recurrente. Tal como lo identificó el juzgador constitucional, el Decreto por el que se Declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam y su Programa de Manejo son actos administrativos en concordancia con lo concluido por la entonces Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia en la resolución de la Controversia Constitucional 212/2018, en la cual se reconoció la constitucionalidad del Decreto de Yum Balam por **no invadir** la esfera competencial del Municipio de Lázaro Cárdenas, Quintana Roo.
90. Si bien los ejidos consideraron que la aplicación del criterio anterior afectaba su derecho a la seguridad jurídica, pues si los actos reclamados no tenían el carácter de norma general esto se traduciría en un cambio sobre los plazos para presentar la demanda de amparo, cuestión que repercutiría en la integración de la litis; lo cierto es que dicha conclusión se basa en una premisa errónea. Ello porque, el Decreto por el que se Declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam es un acto administrativo cuyo objetivo es afectar una zona geográfica determinada para aplicar un régimen regulatorio específico con el propósito de proteger el ambiente. Por tanto, tal como determinó el juzgador constitucional, tanto la Declaratoria de Área Natural Protegida como el Programa de Manejo respectivo son actos que afectan la posesión o disfrute de los derechos agrarios de los ejidos quejosos y recurrentes, pues establecen disposiciones administrativas que restringen el libre aprovechamiento de los recursos naturales sobre la zona.

³⁷ Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil veintiuno por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

91. En consecuencia, se estima acertada la aplicación del plazo para presentar la demanda de amparo contenida en el artículo 17, fracción III de la Ley de Amparo. Misma que debe leerse en relación con el artículo quinto transitorio de la reforma emitida el dos de abril de dos mil trece a este mismo cuerpo normativo, el cual establece que el plazo de siete años previsto en la fracción III del numeral 17 debe volverse a contar a partir de la publicación de dicha reforma.
92. De ahí que sea falso que el criterio alcanzado en la controversia constitucional 212/2018 hubiera constituido una aplicación retroactiva de la jurisprudencia en perjuicio de su derecho a la seguridad jurídica. Pues el reconocimiento de la naturaleza de los actos reclamados de ninguna forma se tradujo en la extemporaneidad de su demanda de amparo. Es por ello que, se declara **infundado** el agravio presentado por los ejidos.

b) Errónea apreciación de la naturaleza de los “Lineamientos internos para la formulación, revisión y modificación de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas, competencia de la Federación”

93. Además del argumento desvirtuado en los párrafos anteriores, los recurrentes también se inconformaron de que el Juez Séptimo de Distrito hubiera negado el amparo respecto la omisión de publicar los “Lineamientos internos para la formulación, revisión y modificación de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas, competencia de la Federación”. Mismos que fueron expedidos por la CONANP el veintiocho de junio de dos mil dieciséis.
94. En el mismo sentido que en la argumentación ostentada en el apartado de Procedencia, en el cual se controvertió el sobreseimiento decretado en contra de este mismo acto, esta Suprema Corte estima que fue correcta la calificación hecha en la sentencia recurrida. Pues, si bien los Lineamientos internos tienen las características de generalidad previstas por el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, lo cierto es que estas disposiciones no transgreden la esfera jurídica de los recurrentes, ya que

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

únicamente norman la división de tareas dentro de la propia dependencia gubernamental. De ahí que también se califique como **infundado** el agravio planteado por la parte quejosa y recurrente.

95. Ante lo infundado de dichos agravios, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que debe confirmarse la resolución del Juzgador de Distrito en lo que respecta a los puntos controvertidos por los ejidos quejosos y recurrentes. En consecuencia, el siguiente punto de este estudio consistirá en analizar **los agravios presentados por las autoridades recurrentes**.
96. En esencia, las autoridades responsables argumentaron que la sentencia recurrida transgredía las fracciones II, IV y V del numeral 74 de la Ley de Amparo por carecer de congruencia y exhaustividad. A diferencia de lo concluido por el Juez de Distrito, la SEMARNAT por si y como representante de la Presidencia de la República aseguró que si se garantizó el derecho de audiencia de los quejosos en los términos dispuestos por el artículo 61 de la Ley General del Equilibrio Ecológico vigente al momento de emitir el Decreto por el que se declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam. Ello, en vista de que la declaratoria se publicó en dos ocasiones en el Diario Oficial de la Federación, la primera vez el día seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro y la segunda vez el veintisiete de septiembre de dicho año.
97. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que dicho argumento es esencialmente **fundado** y suficiente para **revocar la sentencia recurrida**. Pues, tal como alegó la autoridad responsable, la Ley General del Equilibrio Ecológico publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho, la cual se encontraba vigente al momento de emitir el Decreto que declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam, establece que la segunda publicación de la Declaratoria en el Diario Oficial de la Federación surtirá efectos de notificación,³⁸ lo cual es suficiente

³⁸ Artículo 61.- Las declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificarán previamente a los propietarios o poseedores de los predios afectados, en forma personal cuando se conocieren sus domicilios; en caso contrario se hará una segunda publicación, la que surtirá efectos de notificación. Las declaratorias se inscribirán en él o los registros públicos de la propiedad que correspondan.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

para cumplir con la exigencia constitucional de otorgar el derecho de audiencia a las personas afectadas por el acto reclamado.

98. Es importante precisar que el derecho o garantía de audiencia se encuentra previsto en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que nadie podrá ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia ha determinado que, a diferencia de los actos privativos, los actos de molestia son aquellos que, pesa a constituir un afectación a la esfera jurídica de las personas, estos solo restringen de forma provisional o preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos.³⁹ Estos últimos son regulados por lo previsto en el numeral 16 de la Carta Magna, los cuales únicamente deben cumplir con el requisito de ser precedidos por un mandamiento debidamente fundado y motivado y escrito por autoridad competente.
99. Por tanto, para determinar si en efecto las autoridades responsables cumplieron con la exigencia constitucional de respetar el derecho de audiencia de los ejidos quejosos, es necesario determinar si el Decreto por el que se Declara el Área Natural Protegida de Yum Balam, es un acto privativo de su derecho a la propiedad ejidal. Tal como citaron los ejidos en su demanda de amparo, el Pleno de este Alto Tribunal ha determinado que los actos privativos tienen como finalidad la privación en sí misma y sus efectos son definitivos, a diferencia de los actos de molestia cuyo objetivo es garantizar la protección de un derecho, por lo que son accesorias y provisionales.⁴⁰

³⁹ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 40/96 en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, julio de mil novecientos noventa y seis, número de registro digital 200080

⁴⁰ Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 21/98 en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, 196727.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

100. A su vez, la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha concluido que el artículo 14 constitucional no le impone al legislador la obligación de ceñirse a un modelo procesal específico para su observancia. Pues este Tribunal ha definido que este derecho consiste en otorgarle a las personas la oportunidad de defenderse de forma previa a la emisión del acto. Cuestión que exige que las autoridades cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento para garantizar la defensa adecuada frente al acto de privación. Es decir, para la plena satisfacción del derecho de audiencia, basta con que la norma secundaria prevea los mecanismos procesales adecuados para que se les permita a las personas afectadas hacer valer los derechos mencionados dentro de un procedimiento concreto. Ello sin necesidad de que la exigencia constitucional obligue a los legisladores a elegir un esquema procesal específico.⁴¹
101. El párrafo tercero del artículo 27 constitucional establece la facultad del Ejecutivo Federal de imponerle a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, así como la facultad de regular el aprovechamiento de los recursos naturales para cuidar su conservación. Dentro de este propio párrafo también se señala que la Ley Reglamentaria podrá disponer los términos en los que los ejidos y las comunidades puedan realizar sus actividades económicas en el medio rural para evitar la destrucción de los elementos naturales.
102. El artículo 3, fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico de 1988, establece que las áreas naturales protegidas son “aquellas zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección”.
103. Las declaratorias de Área Natural Protegida son actos administrativos de carácter general,⁴² los cuales afectan un territorio determinado con el objeto

⁴¹ Véase la tesis aislada 2a. LXXXVII/2012 en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, enero de dos mil trece y número de registro digital 2002500.

⁴² Véanse las controversias constitucionales 75/2003, 76/2003, 77/2003 y 79/2003, falladas por la Primera Sala el treinta de junio de dos mil cuatro.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

de crear un régimen jurídico específico para cumplir con las finalidades constitucionales enunciadas en el párrafo tercero del artículo 27. Mismas que se desarrollan en la propia Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

104. El artículo 60 de dicho ordenamiento⁴³ señala que las declaratorias deberán contener la delimitación del polígono total que se declarará zona de protección y preservación, **la especificación de las modalidades a las que se sujetarán los predios y actividades dentro del área**, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo con las limitaciones que dicte el interés de cumplir con las finalidades constitucionales.⁴⁴ Al analizar el mismo acto impugnado en este asunto, la otrora Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que las declaratorias de áreas naturales protegidas:

[...] si bien tienen como fin último preservar, y, en su caso, restablecer el medio ambiente y sus reservas naturales, propiciando el equilibrio ecológico, lo cierto es que, para ello, imponen limitaciones, cambios, modificaciones y/o restricciones definitivas a las actividades y a la forma en que pueden usarse los predios localizados dentro del área natural protegida, a las que sus propietarios y poseedores quedan vinculados a acatarlas bajo las modalidades que se determinen, por el solo hecho de que se localicen en esa superficie.

105. Con base en dicha premisa, la extinta Segunda Sala concluyó que los Decretos mediante los cuales se declara una zona como área natural protegida constituían actos privativos, pues desde su emisión se generaba un perjuicio para la libre disposición de los inmuebles de los gobernados

⁴³ Es importante precisar que, al analizar la constitucionalidad de la Declaratoria, se utilizará el ordenamiento jurídico vigente a la época de su emisión.

⁴⁴ ARTICULO 60.- Las declaratorias para el establecimiento, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación contendrán, sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes, los siguientes (sic) elementos:

I. La delimitación precisa del área, señalando la superficie, ubicación, deslinde y en su caso, la zonificación correspondiente;

II. Las modalidades a que se sujetará dentro del área, el uso o aprovechamiento de los recursos naturales en general o específicamente de aquellos sujetos a protección;

III. La descripción de actividades que podrán llevarse a cabo en el área correspondiente, y las modalidades y limitaciones a que se sujetarán;

IV. La causa de utilidad pública que en su caso fundamente la expropiación de terrenos, para que la nación adquiriera su dominio, cuando al establecerse un área natural protegida se requiera dicha resolución; en estos casos, deberán observarse las prevenciones de las Leyes de Expropiación y Federal de la Reforma Agraria; y

V. Los lineamientos para la elaboración del programa de manejo del área.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

afectados por el Decreto.⁴⁵ Sin embargo, si bien la entonces Primera Sala consideró que es posible que algunas veces las disposiciones contenidas en estas declaratorias puedan considerarse como actos privativos, este órgano constitucional estima que esta no puede ser una conclusión absoluta, pues, tal como se analizó en la resolución del amparo en revisión 410/2013⁴⁶ las modalidades de la propiedad imponen limitaciones a este derecho, más no necesariamente una anulación del mismo.

106. Las modalidades de la propiedad son disposiciones regulatorias graduables que admiten distintos niveles de intervención sobre las facultades de uso, goce y disfrute de los titulares de una determina propiedad. De la misma manera en la que los programas de desarrollo urbano determinan los destinos para el uso de suelo y delimita la ordenanza territorial, las declaratorias que establecen un área natural protegida incluyen disposiciones que establecen obligaciones de hacer y no hacer a los titulares de los inmuebles incluidos en el polígono. Aunado a que también limitan las actividades que pueden realizarse dentro de dicha zona de acuerdo con lo establecido por la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
107. Por tanto, este Tribunal Pleno considera que el Decreto no necesariamente es un acto privativo en sí mismo, si no que este puede incluir diversas disposiciones que impongan diversas modalidades en la propiedad que cuenten con distintos grados de intrusión sobre la esfera de protección del derecho de las personas destinatarias. Sin embargo, también se advierte que utilizar un criterio material para considerar si las autoridades deben garantizar el derecho de audiencia previa a los gobernados genera dificultades tanto para los receptores de la norma como para los creadores de esta, en otras palabras, sería necesario que la autoridad realizara un análisis del contenido de las disposiciones para determinar si estas constituyen una intromisión privativa o de molestia.

⁴⁵ Véanse las resoluciones de los amparos en revisión 1319/2017 emitida el dieciocho de abril de dos mil dieciocho y 393/2021 fallada el siete de septiembre de dos mil veintidós.

⁴⁶ Amparo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el día veintitrés de octubre de dos mil trece.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

108. Pero, como este Alto Tribunal ha determinado que aún en el caso de actos expropiatorios, el derecho de audiencia previa no es necesario siempre y cuando se deje a salvo la vía para impugnar su ejecución y se justifique en alguna de las causales de utilidad pública previstas en las fracciones V, VI y X del artículo 1 de la Ley de Expropiación de acuerdo con lo establecido por el numeral 8 del mismo ordenamiento.⁴⁷ En donde la fracción X establece que evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.⁴⁸
109. De la lectura conjunta de distintas disposiciones, las cuales instrumentan los principios enunciados en el artículo 27 de la Constitución, podemos reconocer que nuestro ordenamiento jurídico reconoce supuestos en los que el derecho de audiencia, aún en casos donde existan actos privativos, se garantiza de forma posterior a su ejecución. En caso de que se actualice dicho supuesto, las personas afectadas tienen a salvo su derecho para controvertir tanto la legalidad como la constitucionalidad de la intromisión.
110. En este orden de ideas, se identifica que las Declaratorias de Área Natural Protegida al estar justificadas en la facultad constitucional del Ejecutivo Federal de imponer a la propiedad las modalidades necesarias para conservar el equilibrio ecológico y los recursos naturales, no está sujeto al derecho de audiencia previa a su emisión.
111. Aunado a lo anterior, no debe pasar desapercibido que el Juez de Séptimo de Distrito del Estado de Quintana Roo reconoció la constitucionalidad del numeral 61 de la Ley General del Equilibrio Ecológico, la cual dispone que, ante la falta de notificación personal de los poseedores o propietarios de las

⁴⁷ ARTICULO 8o.- En los casos a que se refieren las fracciones V, VI y X del artículo 1o. de esta ley, el Ejecutivo federal hará la declaratoria de utilidad pública, decretará la expropiación y ordenará la ejecución inmediata de la medida de que se trate. Tratándose de la expropiación, no será aplicable lo dispuesto en las fracciones III a VII del artículo 2o. de esta Ley.

Esta resolución no admitirá recurso administrativo alguno y solamente podrá ser impugnada a través del juicio de amparo.

⁴⁸ARTICULO 1o.- La presente ley es de interés público y tiene por objeto establecer las causas de utilidad pública y regular los procedimientos, modalidades y ejecución de las expropiaciones.

Se consideran causas de utilidad pública: [...]

X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad; [...]

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

tierras afectadas por el Decreto, la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación hará las veces de notificación. Declaración que no fue impugnada por ninguna de las partes, de ahí que se considere un pronunciamiento firme.

112. A pesar de reconocer la constitucionalidad de dicha disposición, el Juzgador concedió el amparo a los ejidos quejosos bajo el argumento de que las autoridades responsables tenían la obligación de haber hecho todas las gestiones pertinentes para encontrar el domicilio de los posibles afectados por la declaratoria de área natural protegida y notificarles personalmente. Al parecer del Juez de Distrito, las autoridades responsables se encontraban constreñidas a demostrar que realizaron todos los actos que tuvieron a su alcance para cumplir con su obligación de notificar personalmente y dar intervención a los propietarios o poseedores de la zona para hacer valer su derecho de audiencia. La sentencia recurrida identificó que las autoridades estaban en posibilidades de requerir al Registro Nacional Agrario los datos de las personas que habitaban en la zona decretada como área natural protegida, pero estos no comprobaron realizar esfuerzo alguno para cumplir con este requisito legal.
113. Sin embargo, al parecer de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, dicha interpretación es sobreinclusiva y establece una obligación para las autoridades que no fue establecida por los legisladores. Contrario a lo argumentado en la sentencia recurrida, las autoridades responsables cumplieron con la exigencia prevista en la norma. Por lo anterior, sería incongruente solicitar un requisito adicional —comprobar que se hicieron todas las gestiones pertinentes para localizar a los posibles propietarios o poseedores de los terrenos afectados por la declaratoria— a pesar de haber concluido que el artículo 61 respetaba el derecho de audiencia de los quejosos al tener como hecha la notificación una vez que se hubiera realizado la segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación.
114. No debe pasar desapercibido que dicha declaratoria gozó de máxima publicidad una vez que esta se publicó en el Diario Oficial, pues este es el

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

órgano perteneciente al Gobierno Federal que tiene como objetivo garantizar la accesibilidad y disponibilidad de los decretos para que estos sean aplicados y observados debidamente de acuerdo con el propio artículo segundo de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

115. Al tomar en cuenta que existió una primera publicación del Decreto, la cual se realizó el lunes seis de junio de mil novecientos noventa y cuatro, debe considerarse que existió un plazo de tres meses en los que los ejidatarios tuvieron oportunidad de conocer la naturaleza de la declaratoria de área natural protegida. Cuestión que se confirmó con la segunda publicación de este instrumento el veintisiete de septiembre del mismo año de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 61 de la Ley General del Equilibrio Ecológico vigente.
116. En consecuencia, al tomar en consideración que en párrafos anteriores se estableció que, en los casos de la emisión de Declaratorias de Área Natural Protegida, no es necesario garantizar el derecho de audiencia previa a la emisión de dicho acto. Ello siempre y cuando se garanticen los mecanismos posteriores para garantizar el derecho al debido proceso de los afectados. Aunado a ello, el hecho de que las autoridades responsables cumplieron con la exigencia prevista en la norma aplicable en lo relativo a la notificación del acto reclamado, para este tribunal resultan fundados los conceptos de agravios de la autoridad responsable en lo que respecta al cumplimiento del respeto al derecho de audiencia de los ejidos quejosos. Cuestión que se evidencia al tomar en cuenta el presente asunto.
117. Por tanto, se **revoca la sentencia recurrida** y, de conformidad con lo establecido por el artículo 93 de la Ley de Amparo, se estudiarán los conceptos de violación planteados por la parte quejosa en la demanda de amparo que no fueron estudiados por el juzgador constitucional.
118. Para ordenar el estudio del presente asunto, debe recordarse que el Juez Séptimo de Distrito, por un lado, desestimó los conceptos de violación

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

planteados en contra de los diversos artículos de la Ley General del Equilibrio Ecológico⁴⁹ y su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas,⁵⁰ así como respecto los “Lineamientos internos para la formulación, revisión y modificación de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas”. Por otro lado, concedió el amparo bajo el argumento de que las autoridades responsables habían transgredido el derecho de audiencia de los quejosos, sin embargo, como se vio en párrafos anteriores, se estimó que dicha conclusión fue errónea.

119. En consecuencia, esta instancia revisora se hará cargo de analizar los conceptos de violación de los ejidos quejosos en los cuales controvertieron la constitucionalidad de la Declaratoria de Área Natural Protegida y del Programa de Manejo de Yum Balam. A su vez, los argumentos en contra de la constitucionalidad del Programa de Manejo se estudiarán en un apartado posterior en caso de que se reconozca la constitucionalidad del acto precedente.

i. Declaratoria de Área Natural Protegida

120. El Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Quintana Roo omitió el estudio de tres conceptos de violación enfocados en controvertir la constitucionalidad del Decreto por el que se emitió la Declaratoria de Área Natural Protegida de Yum Balam. Estos argumentos se identifican en los apartados décimo cuarto, décimo sexto y décimo séptimo de la demanda de amparo. Todos ellos llegan a la conclusión de que este acto jurídico transgredió los numerales 14 y 16 de la Constitución general.

121. En primer lugar, en el décimo cuarto concepto de violación de la demanda se expuso que el Decreto era inconstitucional porque presentaba vicios en la descripción del polígono que volvían imposible la identificación acertada del área afectada por el acto jurídico. En este punto se argumentó que en la

⁴⁹ En concreto los artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 74 y 75 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

⁵⁰ Los artículos 74 y 75 específicamente.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

declaratoria no se precisaba cuál era el sistema de coordenadas utilizado y que la descripción de los vértices no permitía trazar un polígono regular en el territorio nacional.

122. En segundo lugar, en el concepto de violación décimo sexto, los ejidos quejosos alegaron que el Decreto carecía de fundamentación y motivación por no contar con los estudios científicos necesarios para justificar su creación de acuerdo con lo previsto por el artículo 74 de la Ley General del Equilibrio Ecológico vigente. Sin embargo, resultan **infundados** dichos argumentos, pues se advierte del acervo probatorio otorgado en los discos compactos anexos al expediente de esta presente controversia, que la autoridad realizó diversos estudios en los que se identificaban las condiciones enunciadas por el numeral 3, fracción II del mismo ordenamiento.⁵¹
123. Aunado a ello, debe recordarse que en la materia ambiental las autoridades se encuentran obligadas a actuar conforme al principio de precaución y prevención, especialmente cuando se trata de la regulación de humedales, tal como se menciona en la parte considerativa del Decreto impugnado. Por tanto, al tomar en cuenta que se identificó una zona del territorio nacional “en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre”, entendiendo ambiente en como “el conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados”⁵² basta la mera existencia de este tipo de ecosistema para justificar la intervención estatal.
124. Ello de conformidad con el criterio jurisprudencial de rubro **HUMEDALES. ACORDE A SU PROTECCIÓN REFORZADA, EL ANÁLISIS QUE INVOLUCRE A ESTE ECOSISTEMA SE DEBE GUIAR POR UN CRITERIO DE MÁXIMA PRECAUCIÓN Y PREVENCIÓN, EN TÉRMINOS DE LO**

⁵¹ II. AREAS NATURALES PROTEGIDAS: Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del hombre, y que han quedado sujetas al régimen de protección;

⁵² ARTICULO 3o.- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

I. AMBIENTE: El conjunto de elementos naturales o inducidos por el hombre que interactúan en un espacio y tiempo determinados;

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

PREVISTO EN DIVERSOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE LOS REGULAN EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.⁵³ De ahí lo infundado del argumento de la parte quejosa, pues el actuar de las autoridades, además de haberse justificado con estudios técnicos adjuntados en este expediente, su actuar se alinea con la obligación constitucional de actuar conforme el principio de precaución comprendido dentro del marco de protección del derecho al ambiente sano.

125. Finalmente, en lo que respecta al argumento comprendido dentro del concepto de violación décimo séptimo respecto a que el Decreto transgrede el derecho de seguridad jurídica por no incluir todos los requerimientos enlistados en el numeral 60 de la Ley General del Equilibrio Ecológico. Específicamente, la descripción detallada de las modalidades a las que se sujetarán los terrenos comprendidos en el polígono, así como las restricciones a las actividades a desarrollar en la zona.
126. También se estima que dicho argumento es **infundado**, toda vez que, si bien no se encuentran descritas a profundidad todas las condiciones de aprovechamiento de los recursos naturales, ni las modalidades específicas de la propiedad, la propia Ley General del Equilibrio Ecológico reconoce que es en el Programa de Manejo del área natural protegida en donde se deben describir los alcances y características de cada actividad a realizar dentro del polígono, así como las modalidades a la propiedad asociadas a la zonificación y subzonificación específica. Tal como se observa en lo enunciado por el artículo 68 de la Ley General del Equilibrio Ecológico.⁵⁴

⁵³ Véase la tesis de jurisprudencia 1a./J. 14/2022 en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, abril de dos mil veintidós y número de registro digital 2024380.

⁵⁴ ARTICULO 68.- El programa de manejo de la reserva deberá contener, por lo menos, lo siguiente:
I. La descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales de la reserva, en el contexto nacional, regional y local;
II. Las acciones a realizar a corto, mediano y largo plazos, estableciendo su vinculación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Dichas acciones comprenderán la investigación, uso de recursos, extensión, difusión, operación, coordinación, seguimiento y control;
III. Los objetivos específicos de la reserva; y
IV. Las normas técnicas aplicables, cuando corresponda, para el aprovechamiento de la flora y de la fauna, las cortas sanitarias, de cultivo y domésticas, así como aquellas destinadas a evitar la contaminación del suelo y de las aguas

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

127. En consecuencia, se reconoce la constitucionalidad del Decreto por el que se Declaró el Área Natural Protegida de Yum Balam, cuestión que conlleva a negar el amparo y protección constitucional respecto este acto.

ii. Programa de Manejo del Área Natural Protegida de Yum Balam.

128. Dado que esta Suprema Corte reconoció la validez del Decreto impugnado, lo consiguiente será analizar los argumentos vertidos en la demanda de amparo en los cuales se controvertió la constitucionalidad del Programa de Manejo de Yum Balam. Estos serán estudiados conforme su unidad temática, sobre lo cual, se identifica que existen dos líneas argumentativas claras; la primera, en la cual se considera que las autoridades responsables transgredieron el derecho a la propiedad ejidal y el régimen de protección previsto en el numeral 27 de la Constitución y, la segunda, en la que se impugna la constitucionalidad de los actos reclamados por transgredir los derechos enunciados en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna.

a. Transgresión al derecho de los ejidatarios a la propiedad agraria

129. Tal como se expuso en el apartado de antecedentes, las partes quejas alegaron que el Programa de Manejo transgredía el artículo 27, fracción VII de la Constitución. Al parecer de los ejidos este acto invadía de forma desproporcionada su propiedad ejidal, pues restringía sus derechos de aprovechamiento y uso de las tierras al punto de volver inoperante sus prerrogativas como titulares de una parcela.

130. En los conceptos de violación identificados en los apartados cuarto, quinto y noveno de la demanda de amparo, los ejidatarios se quejan de que las restricciones impuestas por el régimen de zonificación y subzonificación incluidos en el Programa de Manejo desnaturalizan el régimen de propiedad ejidal reconocido y protegido por el artículo 27, fracción VII, primer párrafo de la Constitución general. Mismo que, al estar previsto en una disposición de rango constitucional, en la demanda de amparo se señala que estos no pueden restringirse por disposiciones administrativas secundarias.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

131. Además de argumentar que estas medidas regulatorias desnaturalizan la naturaleza productiva de la propiedad ejidal, la parte quejosa considera carentes de razonabilidad y proporcionalidad dichas intervenciones. Si bien en la demanda de amparo reconocen la idoneidad del Programa de Manejo para cumplir con los fines de preservación y conservación del Área Natural Protegida; los ejidos quejosos consideran que existen medidas menos gravosas sobre el derecho a la propiedad ejidal, lo cual las califica de desproporcionales.
132. Para finalizar el argumento, los ejidos quejosos resaltaron que “así como los hombres nacemos libres y con derechos inherentes a la vida y la libertad, también tenemos el derecho inherente a la propiedad como un medio para subsistir en sociedad”.⁵⁵ Por tanto, concluyeron que debían de declararse inconstitucionales las restricciones a las facultades de uso, goce y disfrute de la propiedad ejidal impuestas por el Programa de Manejo.
133. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que los conceptos de violación cuarto, quinto y noveno son **infundados**. En principio, no asiste razón a los argumentos de la parte quejosa, pues presuponen la existencia de un derecho inherente a la propiedad ejidal irrestricto bajo el argumento de que las autoridades no pueden limitar las facultades de uso, goce y disfrute sobre esta. Sin embargo, se estima que esta interpretación es contraria al contenido del artículo 27 de la Constitución general, el cual establece:

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

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación [...]

⁵⁵ Foja 133 del tomo I del juicio de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

134. Como puede observarse del fragmento de la disposición constitucional citada, contrario a lo afirmado por la parte quejosa, las autoridades ejecutivas tienen amplias facultades para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público. Cuestión que es acorde con el entendimiento de la propiedad originaria corresponde a la nación.
135. Sin embargo, es cierto que esta facultad de las autoridades se encuentra acotada por distintas exigencias, entre ellas que las modalidades a la propiedad se impongan para cumplir con alguno de los objetivos enunciados en el propio artículo 27, así como el deber de estar fundado y motivado de forma adecuada. Por tanto, tal como se mencionó en párrafos anteriores al momento de analizar la constitucionalidad del Decreto de Área Natural Protegida, las autoridades deben cumplir con una exigencia de razonabilidad de la medida para determinar si esta, en efecto, es acorde con lo previsto por el artículo constitucional, no así un estándar de proporcionalidad. El análisis de razonabilidad del Programa de Manejo se justifica con base en las siguientes consideraciones.
136. Los Programas de Manejo enuncian una variedad de disposiciones de distinta naturaleza. Entre estas se encuentran las determinaciones que establecen modalidades a la propiedad, las cuales pueden variar en el grado de intrusión sobre el derecho de los particulares. Al respecto, en el amparo en revisión 410/2013,⁵⁶ la Primera Sala identificó que no debe confundirse el derecho de propiedad con las posibilidades de uso de la misma, a lo cual se denomina “modalidades”. Estas constituyen “restricciones a dicho derecho fundamental que no implican la privación del mismo —o su expropiación— [...] las modalidades que la norma fundamental cita [en el artículo 27 constitucional] simplemente son limitantes al ejercicio del derecho a la propiedad que no significan una anulación del mismo”.⁵⁷

⁵⁶ Sentencia emitida en sesión de tres de julio de dos mil veinticuatro.

⁵⁷ Sentencia resuelta el veintitrés de octubre de dos mil trece por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

137. En dicha sentencia se corroboró que el artículo 27 reconoce la propiedad originaria de la nación, independientemente de cuál sea la forma en la cual se adquirió la propiedad, la Nación mantiene en todo momento la facultad de establecer las modalidades que dicte el interés público, así como para “establecer la regulación para el aprovechamiento de recursos naturales” y preservar o restaurar el equilibrio ecológico. Además, dicha facultad es correlativa con el derecho al medio ambiente sano enunciado en el párrafo cuarto del artículo cuarto de la Constitución.
138. Al tomar en cuenta que las autoridades pueden imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público en función de los objetivos enunciados en el propio párrafo tercero del artículo 27, el acto de imposición de modalidades debe cumplir con las exigencias de fundamentación y motivación de conformidad con estos propósitos. Por tanto, la Primera Sala concluyó en la citada resolución que, cuando los ciudadanos accedan al amparo como medio de control de la regularidad constitucional de las normas que impongan modalidades a la propiedad, el estándar de escrutinio debe regirse por la razonabilidad de la medida, en función del fin buscado por la regulación.
139. Si se parte de la premisa de que las modalidades de la propiedad son intervenciones graduables que pueden ser mayor o menormente restrictivas sobre los derechos de uso de un bien inmueble, solo es posible revisar el actuar de la autoridad en función de los fines cumplidos y las medidas implementadas. Luego entonces, la Primera Sala determinó que los jueces constitucionales no pueden someter a idéntico control una medida regulatoria altamente intrusiva sobre el derecho de propiedad de las personas que otras disposiciones periféricas.
140. Por lo anterior, no puede pasar desapercibido que pueden existir casos en los que ciertos actos regulatorios, por su alto grado de intromisión en las facultades de uso, goce y disposición de la propiedad puedan equipararse a actos expropiatorios en casos extremos. En este caso, el escrutinio

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

constitucional debe ser más exigente con el objetivo de analizar si la autoridad escogió medidas arbitrarias bajo el pretexto de perseguir un fin legítimo, como podría ser la protección del ambiente.

141. Así, resultan aplicables las consideraciones anteriores para la resolución del presente caso. Pues tal como lo argumentó la parte quejosa, esta controvierte la constitucionalidad del Programa de Manejo bajo el argumento de que este no persigue los fines de protección del ambiente enunciados en el párrafo 27 de la Constitución y, por el contrario, restringe de forma desproporcionada el derecho a la propiedad ejidal reconocido en la fracción VII del mismo artículo.
142. Como debe recordarse, Programa de Manejo se emite en cumplimiento de la obligación de las autoridades de preservar el equilibrio ecológico y la protección al ambiente y es destacable que incluso los propios Ejidos quejosos reconocieron la idoneidad de la medida para cumplir con el fin de preservación. Cuestión que se confirma, pues la restricción para la creación de un determinado número de cuartos de hotel, la prohibición al dragado de las playas, la restricción a la construcción de helipuertos, la prohibición al desarrollo de campos de golf, entre otras, claramente encuentran una relación en el cumplimiento del objetivo constitucional de proteger los recursos naturales y el equilibrio ecológico.
143. Además, para reforzar la relevancia de la conservación de esta zona geográfica debe tomarse en cuenta que esta área natural protegida se encuentra dentro del catálogo de sitios protegidos por la *Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas* (Ramsar), de acuerdo con la Lista de Humedales de Importancia Internacional prevista por el artículo segundo de la Convención.⁵⁸ Ello, en concordancia con el objetivo enunciado en el numeral cuarto del

⁵⁸ 1. Cada Parte Contratante designará humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, en adelante llamada "la Lista", que mantiene la Oficina establecida en virtud del Artículo 8. Los límites de cada humedal deberán describirse de manera precisa y también trazarse en un mapa, y podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal, y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas. [...]

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

mismo texto convencional,⁵⁹ lo cual lo convierte en un sitio de relevancia no solo nacional si no de carácter internacional de conformidad con las obligaciones suscritas por el Estado mexicano.

144. Tomando en cuenta las consideraciones anteriores y que el Programa de Manejo es un acto administrativo de carácter general que establece disposiciones específicas para cumplir con los objetivos de conservación y aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo con lo establecido en el párrafo tercero del propio artículo 27, ello con el objetivo de preservar y restaurar el equilibrio ecológico. Se concluye que se cumple con el estándar de razonabilidad de la medida, es decir se considera que existe una relación instrumental entre el objetivo constitucional perseguido y la implementación de las restricciones previstas en el Programa de Manejo.
145. Sin perjuicio de la conclusión antes alcanzada, asiste razón a los quejosos en lo que respecta al reconocimiento de la protección constitucional reforzada existente sobre las tierras ejidales. La propiedad agraria goza de un ámbito de salvaguarda particular el cual no debe pasar desapercibido. Pero, es falso que el reconocimiento de este derecho en la constitución implique su alcance irrestricto. Pues la conservación del ambiente y protección del equilibrio ecológico son objetivos que gozan de igual protección constitucional.
146. Aunado al hecho de que no se prohibió de forma absoluta la realización de diversas actividades de aprovechamiento sobre el territorio afectado por el Decreto, pero estas actividades deben ser de bajo impacto ambiental de acuerdo con las disposiciones del propio Programa. Además de que deben

⁵⁹ 1. Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia.

2. Cuando una Parte Contratante, por motivos urgentes de interés nacional, retire de la Lista o reduzca los límites de un humedal incluido en ella, deberá compensar en la medida de lo posible, la pérdida de recursos de humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar.

3. Las Partes Contratantes fomentarán la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna.

4. Las Partes Contratantes se esforzarán por aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de los humedales idóneos.

5. Las Partes Contratantes fomentarán la formación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

realizarse en las subzonas identificadas para este efecto. En específico, se advierte que la autoridad responsable incorporó las construcciones de palafitos para alojamiento de visitantes bajo el argumento de minimizar al máximo los eventuales impactos al ecosistema mediante la implementación indispensable de materiales y metodologías durante la construcción de infraestructura para garantizar su conservación. Pero aprovechando la alta biodiversidad y recursos naturales para permitir a los pobladores locales realizar las tareas de aprovechamiento sustentable y garantizar su beneficio.⁶⁰

b. Indebida fundamentación y motivación del Programa de Manejo

147. Además de controvertir la constitucionalidad del Programa de Manejo bajo el argumento de la transgresión del derecho a la propiedad ejidal, la parte quejosa consideró que el acto reclamado era inconstitucional por indebida fundamentación y motivación. Ello al considerar que existieron diversos vicios procedimentales, pues no se atendieron debidamente las pruebas ofertadas por los ejidatarios durante el proceso de consulta pública. Al igual, alegaron que el Programa de Manejo rebasaba los objetivos previstos en la Declaratoria de Área Natural Protegida, además de que se emitió en contravención al artículo segundo transitorio del Decreto, pues no se expidió dentro de los trescientos sesenta y cinco días siguientes a la publicación de la declaratoria.

148. Dichos argumentos son **infundados**. En principio, el incumplimiento al artículo segundo transitorio respecto al plazo de expedición del Programa de Manejo desapareció al momento de publicarse dicho documento. Por tanto, el vicio a la seguridad jurídica de los ejidos quejosos feneció junto con la expedición del programa impugnado.

⁶⁰ Véanse las páginas 15 y 16 del Acuerdo por el que se da a conocer el Resumen del Programa de Manejo del Área Natural Protegida con Categoría de Área de Protección de Flora y Fauna Yum Balam, ubicada en el Municipio de Lázaro Cárdenas Quintana Roo.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

149. Por su parte, respecto a los vicios de legalidad atribuibles al Programa de Manejo por rebasar los objetivos de la Declaratoria de Área Natural Protegida, dicho planteamiento también es **infundado**. Toda vez que el acto reclamado se enfoca en desarrollar los puntos planteados en el Decreto de Yum Balam.
150. Como puede apreciarse del contenido del Resumen del Programa de Manejo, este acto subzonifica el área del polígono de Yum Balam y diferencia entre los lugares en los que se pueden realizar actividades de aprovechamiento, conservación y asentamientos humanos. También incluye los acuerdos concertados con los distintos niveles de gobierno para el cumplimiento de los objetivos enunciados en el Decreto del Área Natural Protegida; describe las características físicas, biológicas y sociales del entorno y las subzonas específicas. Al igual que desarrolla las actividades a realizar de acuerdo con los objetivos de conservación enunciados en el Decreto, a partir de la información recabada sobre las distintas subzonas dentro del polígono en función de garantizar el equilibrio ecológico entre la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales a cargo de los pobladores locales.
151. Además, debe destacarse que el *Decreto por el que se estableció el Área Natural de Yum Balam* establece en sus diversas disposiciones que la regulación específica de los objetivos y actividades enunciados en su interior quedaran plasmadas en el Programa de Manejo. Por tanto, la cláusula habilitante incluida en dicho acto administrativo le da un amplio margen de actuación a las autoridades para optar por las modalidades a la propiedad que privilegien la realización de lo enunciado en el Decreto.
152. De forma paralela, en el apartado anterior se concluyó que dichas medidas cumplían con el estándar de razonabilidad utilizado para analizar el nivel de intromisión de las modalidades a la propiedad sobre los derechos de uso de los ejidatarios. He ahí lo infundado del planteamiento de la parte quejosa.
153. Finalmente, se destaca que es falso que existieran vicios procedimentales que invalidaran el procedimiento del Programa de Manejo. De las pruebas presentadas en los Discos Compactos (CD) anexados al expediente se

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

observa que las autoridades responsables recibieron en diversas ocasiones los escritos presentados por los ejidos quejosos durante la realización de la propuesta de Programa de Manejo.

154. Si bien se advierte que hubo inconformidades respecto el desahogo de las pruebas periciales, se advierte que la autoridad cumplió con las exigencias de fundamentación y motivación al momento de justificar la emisión de la versión publicada del Programa de Manejo. Además, como puede observarse del contenido de las disposiciones aplicables, no existe la obligación de incorporar las sugerencias presentadas por las partes interesadas.

c. Indebido cumplimiento del derecho de los quejosos a la participación en la elaboración del Programa de Manejo

155. En la misma tesitura que la conclusión alcanzada en el amparo en revisión 240/2024, se advierte que los quejosos no acuden a esta sede constitucional haciendo valer violaciones al derecho a la participación ciudadana en materia ambiental. Más bien, sus argumentos están enfocados en destacar la violación a su debido derecho de audiencia en función del incumplimiento al artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico.

156. Sin embargo, como puede apreciarse de las pruebas aportadas en el expediente,⁶¹ el representante de los ejidos actuó en diversas ocasiones dentro del procedimiento de elaboración y consulta del Programa de Manejo. De dichas constancias se aprecia que tuvo oportunidad de ser escuchado, por lo que es **infundado** el argumento que controvierte la constitucionalidad del Programa de Manejo por contravenir su derecho de audiencia.

157. En conclusión, ante lo infundado de los conceptos de violación presentados en la demanda de amparo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera pertinente negar el amparo a las partes quejosas reconociendo la constitucionalidad de los actos reclamados.

⁶¹ Véanse los discos compactos certificados aportados por la autoridad responsable.

AMPARO EN REVISIÓN 239/2024

VI.REVISIÓN ADHESIVA

158. Como consecuencia de las consideraciones vertidas en el apartado anterior, se declaran **infundados** los agravios planteados por la parte recurrente adhesiva. Ello porque los agravios planteados en contra de la legitimación de las autoridades recurrentes fueron desvirtuados en el apartado correspondiente. El agravio enfocado a combatir la falta de actualización de la causal de improcedencia prevista en la fracción XX del artículo 61 es ineficaz, pues dicha causal de improcedencia fue declarada infundada de oficio. Finalmente, es **infundado** el argumento relativo al incumplimiento del derecho de audiencia respecto el Decreto de Área Natural Protegida tal como se concluyó al momento de analizar los agravios de la autoridad recurrente.

VII.DECISIÓN

34. La Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar fundados los agravios de la autoridad, procede a revocar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la justicia federal a la parte quejosa.

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se **niega** el amparo a *********, ********* y *********.

TERCERO. Es **infundada** la revisión adhesiva.