

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 3

Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano

Derechos Humanos



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
Catalogación**

PO
Q600.113
H852h
V.3

Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano / Alejandra Rabasa Salinas [y otros tres] ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministro Arturo Zaldívar. – Primera edición. – Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2020.
1 recurso en línea (xix, 187 páginas : ilustraciones ; 28 cm.). -- (Cuadernos de jurisprudencia. Derechos humanos ; 3)

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)
ISBN 978-607-552-142-8

Material disponible solamente en PDF.

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Derecho a un medio ambiente adecuado – Decisiones judiciales – México 3. Protección jurídica del ambiente – Derechos humanos – Medidas cautelares 4. Bioseguridad – Alteración del genotipo 5. Interés legítimo – Juicio de Amparo 6. Participación ciudadana – Norma oficial mexicana 7. Responsabilidad del Estado – Protección de los Derechos humanos 8. Legitimación – Proceso 9. Acceso a la información pública – Medio ambiente 10. Sentencias – Responsabilidad ambiental – Reparación del daño 11. Propiedad privada 12. Libertad de comercio 13. Mecanismos de defensa de Derechos humanos I. Rabasa Salinas, Alejandra, autor II. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de prólogo III. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales IV. ser.
LC KGF3421

Primera edición: julio de 2020

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación
Avenida José María Pino Suárez núm. 2
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

Primera Sala

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Presidente

Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández
Ministra Ana Margarita Ríos-Farjat

Segunda Sala

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Ministro José Fernando Franco González Salas
Ministro Alberto Pérez Dayán

Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ana María Ibarra Olguín
Directora General

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA
núm. 3

Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano

Alejandra Rabasa Salinas

David Camaño Galván

Jorge Alejandro Carrillo Bañuelos

Raúl Gustavo Medina Amaya



Suprema Corte
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios
Constitucionales
SCJN

Programa de investigación: Derecho y medio ambiente

Julio de 2020

AGRADECIMIENTOS

El Centro de Estudios Constitucionales agradece al Instituto de la Judicatura Federal (IJF) del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) por su contribución de recursos humanos para la elaboración de este material. También a la Unidad General de Administración del Conocimiento Jurídico (SCJN), por su colaboración en el diseño del modelo de captura de precedentes que sirvió como base para el desarrollo de los cuadernos.

De manera especial, agradece a la Coordinación General de Asesores de la Presidencia (SCJN), pues sin su apoyo no hubiera sido posible la realización de este proyecto.

En el sistema jurídico mexicano, la Constitución es una norma jurídica. Esta afirmación implica asumir que es vinculante por sí misma y que las normas inferiores que no respeten su contenido son inválidas. En este sentido, los derechos fundamentales han dejado de ser principios programáticos que únicamente podían hacerse efectivos cuando el legislador los materializaba en normas jurídicas para convertirse en normas con eficacia directa.¹ Sin embargo, las normas que contienen derechos fundamentales están redactadas de manera abstracta e indeterminada.² Por ello, para que estos principios tengan verdadera fuerza vinculante es necesario que se concreten por los jueces y tribunales encargados de interpretar la Constitución.³

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha desempeñado como un verdadero Tribunal Constitucional que ha dotado de contenido a los derechos fundamentales a través de sus sentencias. Principalmente a partir de la décima época, los precedentes de la Suprema Corte son muy robustos en cuanto al desarrollo de estos derechos. Ahora bien, una condición que contribuye a que los derechos fundamentales puedan ser verdaderas normas con eficacia directa, es que el contenido que se les ha dado por el supremo intérprete de la Constitución sea difundido de manera adecuada, especialmente entre los distintos operadores jurídicos. En este sentido, el desconocimiento de la doctrina constitucional constituye un obstáculo para la aplicación de estos criterios a casos futuros, lo que opera

¹ Véase García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cuarta edición, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006.

² Para revisar los tipos de indeterminaciones de los textos constitucionales véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, segunda edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 23-37.

³ Guastini, Riccardo, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico", en *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), Trotta, Madrid, 2003, pp. 51-56.

en detrimento de la coherencia de las decisiones judiciales⁴ y propicia la violación de los derechos a la igualdad en la aplicación de la ley y a la seguridad jurídica.

Por lo demás, no debe pasar inadvertido que el conocimiento de los criterios de la Suprema Corte puede ser complejo para las personas que no son especialistas en el tema debido a varios factores. El primero de ellos tiene que ver con que el sistema de precedentes mexicano es particularmente complejo, ya que está revestido de distintas formalidades que pueden complicar el conocimiento de los criterios. Además, el lenguaje técnico que se utiliza en las sentencias puede hacerlas inaccesibles para aquellas personas que no son especialistas en derecho. A lo anterior debemos añadir que el número de casos que se resuelven por la Suprema Corte es muy alto, por lo que resulta difícil conocer todos los criterios que se han dictado sobre un tema y estar al día en el seguimiento de los precedentes.

Por las razones anteriores, a través del Centro de Estudios Constitucionales, desde la Presidencia de la Suprema Corte estamos impulsando la publicación de la colección *Cuadernos de Jurisprudencia*, con el objetivo de dar a conocer de manera sencilla y completa los precedentes de este Tribunal, especialmente en materia de derechos fundamentales. Esta finalidad atiende a que estamos súmamente interesados en que estos criterios sean conocidos no solamente por los jueces y tribunales del país, sino también por los funcionarios públicos, los litigantes, los académicos, los estudiantes de derecho y, sobre todo, por todas las personas titulares de esos derechos. En las publicaciones que integrarán esta colección se dará cuenta de los criterios que ha dictado la Corte sobre temas específicos utilizando un lenguaje sencillo y claro. Para ello, se presentarán los hechos relevantes y los argumentos que conforman la *ratio decidendi* de las sentencias de manera sintetizada, se expondrán los principales argumentos que fundamentan estas decisiones, se señalarán las relaciones que existen entre las resoluciones y se hará referencia a las tesis aisladas y de jurisprudencia que han derivado de estos criterios.

En esta Presidencia estamos convencidos de que es indispensable impulsar proyectos como éste para fortalecer la comunicación de este Tribunal con el resto de los órganos jurisdiccionales del país y, sobre todo, para que los titulares de los derechos fundamentales conozcan el contenido de los mismos y puedan ejercerlos en las instancias respectivas. La Suprema Corte es un tribunal que habla a través de sus sentencias. Por ello, es indispensable transparentar y difundir el contenido de éstas para que tengan un verdadero impacto en la sociedad. De esta forma, la Suprema Corte fortalecerá su papel como agente de cambio social, se impulsará el debate político y social en torno a sus resoluciones y la ciudadanía tendrá más herramientas para hacer efectivos sus derechos.

Ministro Arturo Zaldívar
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y del Consejo de la Judicatura Federal*

⁴Véase López Medina, Diego, *Eslabones del derecho. El deber de la coherencia con el precedente judicial*, Universidad de Los Andes/Legis, Colombia, 2017.

Derecho y medio ambiente

Los reportes más recientes elaborados por instancias de la comunidad internacional como la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), al mismo tiempo que dan cuenta del profundo estado de deterioro ambiental global atribuido sobre todo a factores antropogénicos, determinan que las rutas de acción para enfrentar la crisis ambiental actual requieren ser construidas tanto a partir del conocimiento científico más avanzado, como del reconocimiento de los valores normativos que inciden en las trayectorias de desarrollo económico y social en diferentes escalas espaciales y temporales.

En este contexto, las expectativas sobre la contribución que los jueces pueden hacer para detener y revertir los daños que las actividades humanas están causando a los sistemas de soporte de la vida en el planeta, ocupan un lugar cada vez más importante en la agenda global sobre la sustentabilidad del desarrollo y los derechos humanos. Tanto en el ámbito internacional como en los sistemas de derecho internos, la creación de vías efectivas de acceso a la justicia para resolver los conflictos relacionados con el uso de la diversidad biológica y la calidad del medio ambiente se considera un imperativo del cual depende, tanto el ejercicio de derechos fundamentales de las personas, como la permanencia misma de la naturaleza y la calidad de vida de las generaciones futuras.

Para contribuir a estos fines, el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha creado esta agenda de investigación en la cual se desarrollan estudios, seminarios y publicaciones de corte teórico y empírico sobre los alcances y el contenido del derecho humano a un medio ambiente sano, incluyendo la perspectiva de

justicia ambiental, encaminada a erradicar la desigualdad y la discriminación que se agrava indudablemente cuando factores ambientales como la contaminación del agua, el aire o el suelo, o la pérdida de los servicios ambientales de los ecosistemas, afectan de manera desproporcionada a las personas y a los grupos más vulnerables de la sociedad.

En el Centro de Estudios Constitucionales nos interesa, sobre todo, dar cuenta de los avances jurisprudenciales sobre el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, porque consideramos que su sistematización y difusión amplia entre los operadores judiciales, los académicos interesados en el tema y, en especial, las personas y organizaciones sociales que se dedican a la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural, puede aportar herramientas útiles para avanzar en la consolidación de un sistema de justicia capaz de prevenir realmente que se causen daños al medio ambiente o, cuando ya han ocurrido, lograr su reparación, lo que adquiere una dimensión especialmente importante cuando de ello depende el ejercicio de derechos humanos fundamentales. Este documento forma parte de ese proyecto.

1. Consideraciones generales	1
Nota metodológica	5
2. Principio precautorio y derecho humano a un medio ambiente sano	9
2.1 Principio precautorio y medidas cautelares	11
SCJN, Segunda Sala, Recurso de Reclamación en la Controversia Constitucional 68/2012-CA, 6 de marzo de 2013	11
2.2 Principio precautorio y bioseguridad de los organismos genéticamente modificados	14
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 921/2016, 5 de abril de 2017	14
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 923/2016, 5 de abril de 2017	17
2.3 Principio precautorio; interés legítimo y el papel del juez en el amparo ambiental	19
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018	19

2.4	Principio precautorio, participación ciudadana y modificación de normas oficiales mexicanas que regulan cuestiones relacionadas con el derecho humano a un medio ambiente sano	25
	SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020	25
3.	Responsabilidad del Estado y corresponsabilidad de los agentes privados en la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano	33
	SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 95/2004, 16 de octubre de 2007	35
	SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5452/2015, 29 de junio de 2016	38
	SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 641/2017, 18 de octubre de 2018	41
4.	Derecho humano a un medio ambiente sano, modalidades a la propiedad privada y libertad de comercio	47
4.1	Derecho humano a un medio ambiente sano y modalidades a la propiedad	49
	SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 698/2010, 1o. de diciembre de 2010	49
	SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 410/2013, 23 de octubre de 2013	52
4.2	Derecho humano a un medio ambiente sano y libertad de comercio	58
	SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 192/2013, 10 de julio de 2013	58
5.	Mecanismos procesales para la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano	65
5.1	Acciones colectivas y tutela del derecho a un medio ambiente sano	67

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 36/2009, 31 de mayo de 2012	67
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 501/2014, 11 de marzo de 2015	70
5.2 Derecho a un medio ambiente sano, garantías económicas y suspensión en el juicio de amparo	74
SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 270/2016, 1o. de noviembre de 2017	74
6. Legitimación procesal activa y derecho humano a un medio ambiente sano	81
6.1 Interés legítimo de los niños y derecho a un medio ambiente sano	83
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 659/2017, 14 de marzo de 2018	83
6.2 Interés legítimo de comunidades y organizaciones civiles adyacentes al riesgo o daño ambiental	86
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1168/2011, 10 de agosto de 2011	86
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 3193/2018, 26 de septiembre de 2018	89
6.3 Interés legítimo de las personas en el juicio de amparo ambiental	91
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 779/2014, 3 de febrero de 2016	91
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 211/2016, 29 de junio de 2016	94
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018	96
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 640/2019, 15 de enero de 2020	103

6.4 Interés legítimo de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial en el amparo cuando se reclaman violaciones al medio ambiente y un ordenamiento territorial adecuados de los habitantes de la Ciudad de México	106
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo 25/2018, 3 de octubre de 2018	106
6.5 Legitimación procesal de las comunidades indígenas cuando se reclaman violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano; a la salud; la consulta y su libertad de trabajo	109
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015	109
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 499/2015, 4 de noviembre de 2015	112
7. Derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales	117
7.1. Derecho de acceso a la información ambiental e información confidencial de las empresas en el procedimiento de auditoría ambiental	119
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1890/2009, 7 de octubre de 2009	119
7.2 Derecho de participación ciudadana en materia ambiental	122
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018	122
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 365/2018, 5 de septiembre de 2018	126
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 640/2019, 15 de enero de 2020	130
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020	136

8. Efectos de las sentencias para la reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano	143
8.1 Reparación de las violaciones al derecho a un medio ambiente sano y restauración de los ecosistemas	145
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 641/2017, 18 de octubre de 2018	145
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018	150
8.2 Reparación de las violaciones al derecho a un medio ambiente sano y participación ciudadana (efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad de una norma oficial mexicana sobre calidad del aire)	155
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020	155
9. Consideraciones finales	161
10. Anexos	171
Anexo 1. Glosario de sentencias	171
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)	175

Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano



1. Consideraciones generales

El derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas está reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Federal y en tratados internacionales, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).¹

La jurisprudencia en México ha identificado la vinculación que existe entre la protección del derecho a un medio ambiente sano con el principio de desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 de la Constitución y el régimen que se establece en el artículo 27 para la conservación de los elementos naturales, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, en beneficio no sólo de los individuos en el presente, sino también de las generaciones futuras.

Como lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la protección del derecho humano a un medio ambiente sano se materializa también en diversos instrumentos convencionales relacionados con temas como el cambio climático; el comercio de especies silvestres amenazadas; la conservación de la diversidad biológica y los humedales de importancia internacional; el manejo transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación; o el comercio internacional de sustancias químicas peligrosas.²

¹ Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano.

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

² Para avanzar en la implementación de las reformas constitucionales sobre el juicio de amparo y los derechos humanos publicadas el 6 y 10 de junio de 2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo del conocimiento público un listado enunciativo de los tratados internacionales en los cuales se reconocen derechos humanos y en los cuales es parte el Estado mexicano, clasificados por la materia en la que inciden. En el tema de medio

Asimismo, el sistema jurídico mexicano incluye un amplio catálogo de leyes federales, generales, estatales y normas municipales sobre los mismos temas, que se aplican a través de un complejo sistema de competencias y concurrencia regulado por el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, no solamente entre los tres órdenes de gobierno, sino también de manera transversal por los diferentes sectores del desarrollo nacional.

Esta diversidad de materias, junto con la dimensión colectiva y difusa y la incertidumbre científica que caracteriza, en muchos casos, los riesgos o la identificación de los daños ambientales y las medidas necesarias para su remediación, ilustra claramente la complejidad que enfrentan los operadores jurídicos responsables de garantizar en la práctica que existan las condiciones materiales en las cuales puede ejercerse el derecho humano a un medio ambiente sano.

La exposición de motivos a través de la cual se incluyó este derecho en el artículo 4o. constitucional hizo énfasis en la necesidad de lograr que tuviera una eficacia real y no se quedara en un nivel programático. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que el derecho humano a un medio ambiente sano se traduce en un mandato directo a las autoridades del Estado para garantizar la conservación de los ecosistemas y sus servicios ambientales y, en general, para impedir que factores como la contaminación del agua, el suelo o el aire, o el cambio climático global, afecten el desarrollo y bienestar de las personas e impidan el ejercicio de otros derechos fundamentales como el acceso a los niveles más altos posibles de salud o a la disposición de agua suficiente, segura y asequible.

El artículo 4o. constitucional establece también que el daño y deterioro ambiental generarán responsabilidad para quien lo provoque. Así, la jurisprudencia del Máximo Tribunal en este tema se ha pronunciado sobre la corresponsabilidad que existe entre el Estado y los agentes privados para lograr que existan las condiciones para el ejercicio efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano.

En México, las demandas ciudadanas para ampliar las vías de acceso a la justicia en asuntos ambientales han dado lugar a importantes cambios legislativos, como la creación de las acciones colectivas para la defensa del medio ambiente en el Código Federal de Procedimientos Civiles y la acción judicial prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental. La reforma a la Ley de Amparo para incluir el concepto del interés legítimo individual o colectivo como un mecanismo de acceso a la justicia para proteger derechos

ambiente se incluyen, entre otros, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; la Convención relativa a Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar); la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES); el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los desechos Peligrosos y su Eliminación; y el Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica. La lista completa puede consultarse en el sitio: «<http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/>».

humanos ha contribuido también, en gran medida, al avance de la interpretación judicial sobre la tutela efectiva del derecho a un medio ambiente sano.

Así, en la actualidad, las discusiones centrales sobre el alcance del reconocimiento constitucional y convencional de este derecho fundamental giran principalmente alrededor de los derechos de acceso a la información, la participación pública y la justicia en asuntos ambientales, consagrados en el Principio 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río, 1992).

La jurisprudencia constitucional en México no se ha quedado atrás. Los criterios más recientes de la Suprema Corte dan cuenta de la evolución de una interpretación enfocada en resolver posibles colisiones entre el derecho humano a un medio ambiente sano y derechos relacionados con la propiedad privada o la libertad de comercio, a una doctrina constitucional más integral, que reconoce los desarrollos internacionales recientes sobre el acceso efectivo a la justicia, adoptando en varios casos como marco de referencia las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali), elaboradas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, así como el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aún pendiente de ratificación por el Estado mexicano.

La interpretación de la Corte sobre el acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales ha incorporado principios emergentes en el derecho internacional ambiental al sistema jurídico mexicano como los de no regresión e *in dubio pro natura*. También se han abordado de manera extensiva cuestiones relacionadas con la legitimación procesal activa; la eliminación de barreras como las garantías económicas que desincentivan la acción colectiva en defensa del ambiente; el tratamiento que debe darse a la información ambiental bajo un principio de publicidad general; la participación pública cuando aún es posible incidir realmente en la toma de decisiones que puedan afectar al medio ambiente, o el principio precautorio, que exige contar con la mejor información disponible para hacer frente a la incertidumbre e incluso, revertir las cargas probatorias hacia las autoridades que deberán probar la inexistencia de los riesgos al medio ambiente.

Finalmente, es importante notar que, al precisar los efectos de la protección constitucional algunas sentencias recientes han instruido la realización de diversas acciones puntuales a las autoridades responsables para evaluar la magnitud de los daños causados al medio ambiente y llevar a cabo su restauración cuando se han encontrado violaciones sustantivas al derecho humano a un medio ambiente sano, causadas por la destrucción o contaminación de ecosistemas que debieron protegerse.

En casos en los cuales se ha determinado que existieron violaciones a derechos procesales fundamentales para la tutela del medio ambiente, como el acceso a la información y a la

participación ciudadana, las sentencias de la Suprema Corte han establecido también de manera precisa cómo deberán repararse dichas afectaciones, por ejemplo, instruyendo a las autoridades responsables a realizar procesos de consulta ciudadana, insistiendo en que los interesados deberán poder participar de manera real e informada, y que sus observaciones deberán ser tomadas en consideración en los procesos de decisión sobre cuestiones que impliquen riesgos para el medio ambiente.

Este cuaderno de jurisprudencia expone los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que reflejan la evolución en la interpretación judicial constitucional del contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano.

Nota metodológica

El presente trabajo forma parte de los *Cuadernos de Jurisprudencia*, dentro del programa de investigación sobre Derecho y Medio Ambiente del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Este número está dedicado al contenido y el alcance del derecho humano a un medio ambiente sano en la jurisprudencia del tribunal constitucional hasta mayo de 2020.

Para identificar los casos analizados en este cuaderno, se utilizaron los sistemas de consulta de la Suprema Corte con ciertas palabras clave.³ Toda vez que el número de sentencias relacionadas con el derecho humano a un medio ambiente sano no es muy grande, en este volumen se hizo un esfuerzo por incluir todos los asuntos que abordaran el tema en el fondo, sin límites temporales. Cabe destacar que no se distingue entre las sentencias de las que derivan criterios vinculantes, esto es, que cumplen con los requisitos formales establecidos en la ley para tener fuerza obligatoria, y aquellas resoluciones de las que derivan criterios persuasivos.⁴

Con el propósito de facilitar la revisión de los casos, las sentencias se agruparon en ciertos rubros temáticos, que no necesariamente corresponden con los que pueden encontrarse en los apartados contenidos en esas resoluciones o en otros trabajos sobre el derecho humano a un medio ambiente sano.

³ Medio Ambiente; derecho ambiental; daño ambiental; equilibrio ecológico; interés legítimo; principio precautorio; protección del medio ambiente.

⁴ Este ejercicio no debe confundirse con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia previstos en la Ley de Amparo. Además, para la consulta de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas véase el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta metodología toma como punto de partida la propuesta desarrollada en la obra *El derecho de los jueces* (Legis, Colombia, 2018), del profesor Diego Eduardo López Medina.

Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, las sentencias se reconstruyen siguiendo la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso; 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto; 3) se sintetizan los criterios que resuelven estos problemas jurídicos; y 4) se transcriben o se sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte.⁵

Este cuaderno está diseñado de modo que pueda ser consultado en conjunto o por secciones, para conocer los criterios de la Suprema Corte en cada uno de los temas que lo integran. Por esta razón, cuando en una sentencia se han identificado criterios importantes en diferentes temas, en las secciones correspondientes se narran de nueva cuenta los hechos relevantes del caso, pero se plantean diferentes preguntas y se da cuenta de los criterios a través de los cuales fueron resueltas, así como de su justificación en la opinión del tribunal constitucional.

Adicionalmente, en el documento se identifican los asuntos que contienen razonamientos similares, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean criterios novedosos de aquellas que se limitan a aplicar o a reiterar criterios construidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario y las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación.

En la versión electrónica, las sentencias tienen un hipervínculo a la versión pública que se encuentra en la página web de la SCJN. Este documento se actualizará periódicamente. Las actualizaciones serán comunicadas a través de la página «<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/>» y el *Twitter* del Centro de Estudios Constitucionales: @CEC_SCJN.

Esperamos que este proyecto contribuya a la difusión adecuada de los precedentes judiciales de la Suprema Corte en México y en otros países.

Colección Cuadernos de jurisprudencia

Serie Derecho y familia

1. Restitución internacional de niñas, niños y adolescentes
2. Compensación económica
3. Adopción (próxima publicación)
4. Concubinato (próxima publicación)
5. Pensión por viudez (próxima publicación)

⁵ Las referencias de página y párrafo de las citas textuales de las sentencias fueron elaboradas a partir de las versiones públicas disponibles en la página de la SCJN, por lo que podrían variar según el sistema operativo o procesador de textos que use el lector para confrontarlas.

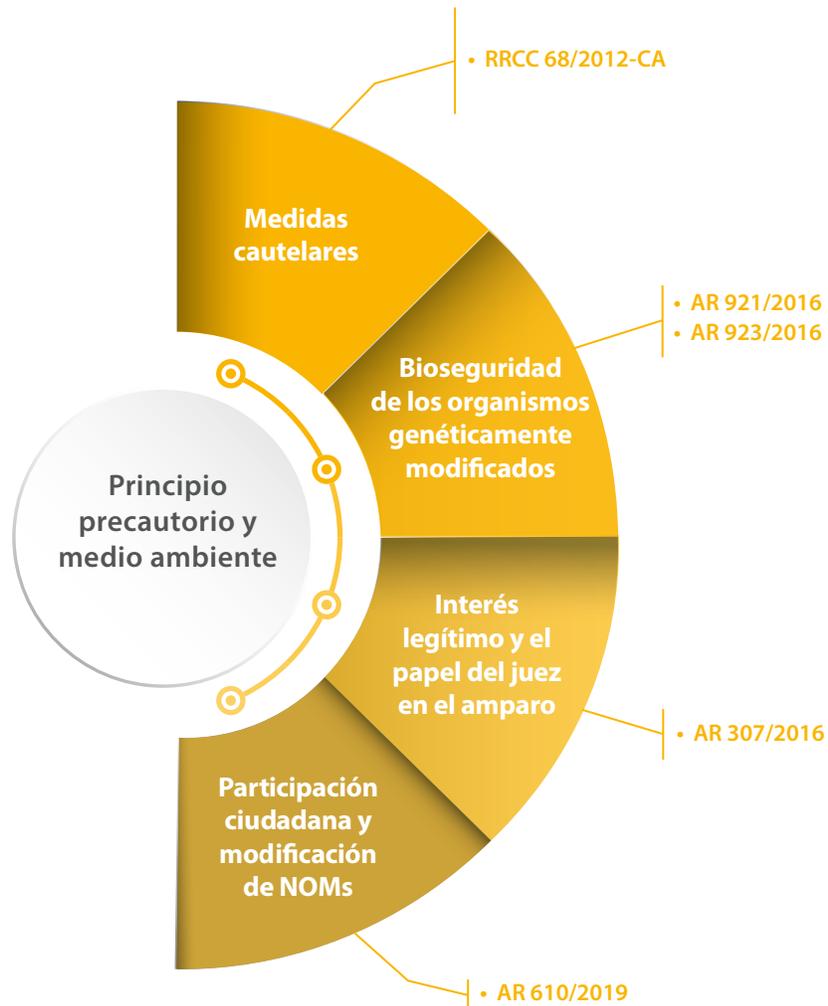
Serie Derechos humanos

1. Libertad de expresión y periodismo
2. Los derechos de la diversidad sexual
3. Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano
4. Derechos de las personas con discapacidad (próxima publicación)
5. Derecho a la educación (próxima publicación)
6. Igualdad (próxima publicación)

Otras publicaciones de la línea de investigación

- Rabasa Salinas, Alejandra y Claudia S. Windt (coords.), *Antología Judicial Ambiental* (CEC e Instituto Judicial Mundial del Ambiente) (próxima publicación).
- Rabasa Salinas, Alejandra (coord.), *Monografía de Justicia Ambiental en México* (próxima publicación).

2. Principio precautorio y derecho humano a un medio ambiente sano



2. Principio precautorio y derecho humano a un medio ambiente sano

2.1 Principio precautorio y medidas cautelares

SCJN, Segunda Sala, Recurso de Reclamación en la Controversia Constitucional 68/2012-CA, 6 de marzo de 2013

Hechos del caso

El delegado del municipio de Cajeme (en adelante el delegado municipal), en el Estado de Sonora, interpuso una controversia constitucional en contra de múltiples actos y omisiones de autoridad relacionados con la construcción y operación del Acueducto Independencia solicitando la suspensión de las actividades, la cual fue negada por la Suprema Corte. Frente a la negativa de conceder la medida cautelar, el mismo representante municipal presentó un recurso de reclamación, manifestando, entre otras cosas, que en la controversia constitucional el Ministro Instructor no consideró adecuadamente cómo debió aplicarse el principio precautorio y desestimó los riesgos e impactos ambientales que se causarían al municipio de Cajeme.

En un segundo grupo de argumentos, el delegado municipal expuso que no es posible esperar a que se produzca el daño al medio ambiente, como lo consideró el Ministro Instructor, ya que en la mayoría de los casos el daño ambiental es irreversible. Expresó que en el acuerdo por el cual se negó la suspensión solicitada en la controversia constitucional, debió aplicarse el principio precautorio reconocido en el sistema jurídico nacional en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados y en el Principio 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río).⁶ Afirmó que la autoridad se encuentra obligada a acreditar científicamente que

Declaración de Río. Principio 15. "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."

⁶ Principio 15. "Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza

las actividades no producirán daños al medio ambiente, lo que no ocurre en este caso porque no hay información para concluir que la construcción y operación del Acueducto Independencia no causa un daño al medio ambiente en el municipio de Cajeme, particularmente, a los humedales del Sistema Bahía del Tóbari-Isla Huivulai.

La Suprema Corte confirmó la decisión de negar la medida cautelar solicitada por el delegado, porque se consideró que la suspensión de las obras y actividades del Acueducto Independencia podría causar un mayor daño a la sociedad. También se estableció que los riesgos mencionados en su demanda fueron evaluados en la autorización de impacto ambiental del proyecto, y que la valoración técnica sobre las medidas de mitigación, compensación o restauración definidas por las autoridades federales son materia del fondo del asunto.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Era procedente otorgar la medida cautelar solicitada por el delegado del municipio de Cajeme y suspender las obras y actividades para la construcción del Acueducto Independencia, en atención a sus argumentos sobre los daños que podrían causarse al medio ambiente, entre otras cosas por la disminución de la disponibilidad de agua que afectaría a los habitantes y los ecosistemas en su jurisdicción, aun cuando el proyecto no se lleve a cabo en su jurisdicción territorial?

2. Para decidir sobre la suspensión de las obras y actividades del Acueducto Independencia solicitadas en la demanda de controversia constitucional ¿debió aplicarse el principio precautorio reconocido en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo para que la autoridad ambiental federal probara científicamente que no se causarían daños al medio ambiente en la jurisdicción del municipio de Cajeme, incluyendo los humedales del Sistema Bahía del Tóbari-Isla Huivulai, debido a la disminución de la disponibilidad de agua?

Criterios de la Suprema Corte

1. No era procedente conceder la medida cautelar solicitada al no existir elementos que evidenciaran un daño real o inminente que pudiera causarse al municipio de Cajeme con motivo de la construcción y operación del Acueducto Independencia, porque el proyecto no se lleva a cabo en su jurisdicción territorial. Se causaría una mayor afectación a la sociedad al suspender su desarrollo. La valoración de las conclusiones técnicas realizadas por las autoridades al evaluar el impacto ambiental del Acueducto Independencia no

científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente."

puede llevarse a cabo para decidir sobre una medida cautelar, sino al resolver el fondo del asunto.

2. La aplicación del principio precautorio no opera en este caso, porque los riesgos al medio ambiente y la disponibilidad del agua que se mencionaron en la demanda de controversia constitucional sí fueron tomados en consideración por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental del proyecto y por tanto no hay una falta de certeza científica absoluta ante un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, ni incertidumbre científica sobre los impactos que tienen los trasvases de agua entre cuencas.

Justificación de los criterios

1. La Suprema Corte decidió negar la medida cautelar solicitada porque no se encontraron elementos que evidenciaran un daño real o inminente que pudiera causarse al municipio de Cajeme con motivo de la construcción del Acueducto Independencia, porque no se realiza en su jurisdicción territorial. En cuanto a la operación del Acueducto, la Corte no podría dar mayor fuerza de convicción a las pruebas sobre los posibles daños que se causarían a la cuenca del Río Yaqui, porque esa valoración no es materia de la suspensión, sino del fondo del asunto (pág. 90, párr. 3).

Los agravios en los cuales se dijo que las autoridades demandadas no consideraron los impactos del proyecto sobre la parte baja de la cuenca del Río Yaqui fueron desestimados, incluyendo la disponibilidad del agua, porque en las autorizaciones de impacto ambiental correspondientes se establece que el volumen de agua que se permitirá utilizar no alterará los procesos ecológicos en esa cuenca, ni se causará sobreexplotación o un desbalance hídrico (pág. 91, párr. 2). En cuanto a la valoración técnica de las autoridades ambientales federales sobre el impacto ambiental del proyecto, la Suprema Corte no puede pronunciarse sobre su validez al decidir sobre una medida cautelar, sino hasta que se dicte la sentencia definitiva en el fondo del asunto, cuando se tengan otros elementos probatorios (pruebas periciales, por ejemplo), que den más fuerza de convicción, unos frente a otros (pág. 92, párr. 3).

En la sentencia también se aclaró que el acuerdo reclamado por el delegado municipal no estableció que, para otorgar una medida cautelar, debe haberse ya causado un daño al medio ambiente. Lo que se sostuvo entonces y se reiteró en esta decisión de la Suprema Corte, es que, de la información proporcionada con la demanda de controversia constitucional no se desprende una afectación real o inminente al municipio, sino sólo una posibilidad de daño (el desabastecimiento de agua en la cuenca del Río Yaqui), que debe estudiarse en el fondo del asunto (pág. 93, párr. 1).

2. Por la misma razón, los argumentos del delegado municipal sobre la omisión de aplicar el principio precautorio eran infundados, porque en este caso no hay una falta de certeza científica absoluta ante un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente ni incertidumbre científica sobre los impactos que tienen los trasvases de agua entre cuencas. Tampoco se enfrenta un peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, porque las evaluaciones técnicas de las autoridades competentes determinaron que el Acueducto Independencia es ambientalmente viable, además de que deberá sujetarse al cumplimiento de las condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental, incluyendo la implementación de medidas preventivas de mitigación y compensación (pág. 93, párr. 2).

2.2 Principio precautorio y bioseguridad de los organismos genéticamente modificados

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 921/2016, 5 de abril de 2017⁷

Razones similares en los AR 410/2015, 499/2015 y 923/2016

Hechos del caso

Un grupo de personas de una comunidad indígena en el Estado de Quintana Roo presentó una demanda de amparo, mediante la que reclamaron la inconstitucionalidad del artículo 61, fracción III, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM);⁸ así como la expedición de un permiso a favor de la empresa Monsanto Comercial para la liberación en fase comercial de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato en diversas entidades federativas del país, incluyendo los municipios de Bacalar y Othón P. Blanco en Quintana Roo. La sentencia negó el amparo contra la inconstitucionalidad de la LBOGM y lo otorgó respecto del permiso, dejándolo sin efectos hasta que se realizara un proceso de consulta conforme a las disposiciones que tutelan los derechos de las personas y comunidades indígenas.

El representante de los solicitantes del amparo interpuso un recurso de revisión que fue turnado por el Tribunal Colegiado a la Suprema Corte para su resolución. En el recurso de revisión se argumentó que los actos reclamados violan los derechos a gozar de un medio ambiente sano, al trabajo y a la consulta pública para los pueblos indígenas, entre otras cosas, porque contrario a lo resuelto por el Juez de Distrito, el artículo 61, fracción III, de la LBOGM no es consistente con el principio precautorio consagrado en el Principio 15

⁷ La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en el mismo sentido el amparo en revisión 498/2015.

⁸ "Artículo 61. Para llevar a cabo el estudio y la evaluación del riesgo, se deberán observar los siguientes lineamientos: [...] III. La falta de conocimiento o consenso científico no se interpretará necesariamente como indicador de un determinado nivel de riesgo, de ausencia de riesgo, o de la existencia de un riesgo aceptable."

de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Se dijo también que mientras el principio de precaución es una disposición de aplicación general para cualquier caso en que haya peligro de daño, aun sin certeza científica absoluta, la LBOGM limita la adopción de medidas eficaces para la protección del medio ambiente, haciéndolas depender de una resolución administrativa injustificadamente discrecional, ante la posibilidad de no reconocer indicadores de riesgo.

La Suprema Corte confirmó la decisión al considerar que el artículo 61 de la LBOGM no es contrario al principio de precaución y que las violaciones cometidas por las autoridades responsables a las comunidades indígenas solicitantes del amparo pueden ser reparadas a través de una consulta que observe los estándares constitucionales y convencionales aplicables.

Problema jurídico planteado

¿El artículo 61, fracción III, de la LBOGM es inconstitucional por violar los derechos a un medio ambiente sano, a la salud y al desarrollo sustentable y contravenir el principio precautorio, toda vez que permite la actuación discrecional de la autoridad administrativa al no exigirle llevar a cabo análisis de riesgos precisos para dar certidumbre en la adopción de medidas de protección en caso de que exista riesgo de daño grave o irreversible por el uso de organismos genéticamente modificados?

Criterios de la Suprema Corte

El artículo 61, fracción III, de la LBOGM no es contrario al principio de precaución reconocido en la propia ley (artículo 9) y el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, porque la autoridad administrativa no puede actuar de manera discrecional; aun frente a la falta de certidumbre o consenso científicos, está obligada a realizar análisis de riesgos precisos, basados en estudios que reflejen datos confiables, lo que permite dar certidumbre en la adopción de medidas de protección para el caso de que exista riesgo de daño grave o irreversible.

Justificación de los criterios

La LBOGM establece diversos principios que deben observarse para la formulación y conducción de la política de bioseguridad y la expedición de la reglamentación y de las normas oficiales mexicanas en estas materias, incluyendo el principio precautorio,⁹ que

⁹ Artículo 9. Para la formulación y conducción de la política de bioseguridad y la expedición de la reglamentación y de las normas oficiales mexicanas que deriven de esta Ley, se observarán los siguientes principios: [...] IV. Con el fin de proteger el medio ambiente y la diversidad biológica, el Estado Mexicano deberá aplicar el enfoque de precaución conforme a sus capacidades, tomando en cuenta los compromisos establecidos en tratados y acuerdos

se caracteriza principalmente por la incertidumbre acerca del daño (pág. 40, párr. 1). La Segunda Sala explicó que "el acto futuro de realización incierta es el elemento que activa el enfoque precautorio en beneficio de los gobernados y el que genera el derecho de exigir acciones de la autoridad tendientes a evitar riesgos." (Pág. 40, párr. 2).

En la misma ley se establece que el Estado mexicano aplica el principio de precaución mediante de la evaluación de los riesgos potenciales que pueden causar las actividades de bioseguridad con organismos genéticamente modificados, así como la implementación de los instrumentos de control, monitoreo, vigilancia y sanción correspondientes. También se regula un procedimiento para el estudio y los riesgos implícitos en la liberación de organismos genéticamente modificados,¹⁰ que coincide con el Principio 15 de la Declaración de Río y el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad en la Biotecnología (pág. 49, párr. 1).

La Segunda Sala encontró que tanto el artículo 61, fracción III, de la LBOGM, como la Declaración de Río y el Protocolo de Cartagena establecen que la ausencia de conocimientos o consenso científico no puede interpretarse como un indicador de la ausencia de riesgos, o de la existencia de un riesgo aceptable. Con dichas regulaciones se busca proteger bienes jurídicos que son valiosos para la sociedad, como en este caso son el medio ambiente y la salud humana (pág. 49, párr. 2).

Lo anterior implica que las autoridades, "aun ante la falta de evidencias científicas concretas, deban actuar cuando razonablemente se estima que existe la posibilidad de un daño grave e irreversible; razonabilidad que debe estar sustentada en procedimientos científicos sólidos." (Pág. 49, párr. 3). Bajo esta interpretación, el artículo 61, fracción III, requiere que

Aun ante la falta de evidencias científicas concretas, las autoridades deben actuar cuando razonablemente se estima que existe la posibilidad de un daño grave e irreversible; razonabilidad que debe estar sustentada en procedimientos científicos sólidos

internacionales de los que los Estados Unidos Mexicanos sean parte. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente y de la diversidad biológica. Dichas medidas se adoptarán de conformidad con las previsiones y los procedimientos administrativos establecidos en esta Ley; [...]

V. La protección de la salud humana, del medio ambiente y de la diversidad biológica exigen que se preste la atención debida al control y manejo de los posibles riesgos derivados de las actividades con OGMs, mediante una evaluación previa de dichos riesgos y el monitoreo posterior a su liberación; [...]

XV. La aplicación de esta Ley, los procedimientos administrativos y criterios para la evaluación de los posibles riesgos que pudieran generar las actividades que regula esta Ley, los instrumentos de control de dichas actividades, el monitoreo de las mismas, sus reglamentos y las normas oficiales mexicanas que de ella deriven, los procedimientos de inspección y vigilancia para verificar y comprobar el cumplimiento de esta Ley y de las disposiciones que de ella deriven, la implantación de medidas de seguridad y de urgente aplicación, y la aplicación de sanciones por violaciones a los preceptos de esta Ley y las disposiciones que de ella emanen, son la forma en que el Estado Mexicano actúa con precaución, de manera prudente y con bases científicas y técnicas para prevenir, reducir o evitar los posibles riesgos que las actividades con OGMs pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica [...]

¹⁰ Capítulo III de la LBOGM. Artículos 60 al 65.

el análisis de riesgos sea preciso y apoyado en estudios que reflejen datos confiables y no guiado por inferencias que no tienen sustento (pág. 50, párr. 1).

La interpretación sistemática de los artículos 9 y 61 de la LBOGM permite concluir que las autoridades no pueden actuar de manera discrecional para decidir si se implementan medidas con base en el principio de precaución, porque deben llevar a cabo una evaluación de riesgos conforme a los criterios referidos en el párrafo anterior, así como adoptar medidas para proteger el medio ambiente; la diversidad biológica; la sanidad animal, vegetal y acuícola; y la salud humana, con base en la evidencia científica existente; los procedimientos administrativos establecidos en la misma ley y la normatividad comercial contenida en tratados y acuerdos internacionales de los que el Estado mexicano sea parte (pág. 50, párrs. 2 y 3).

Adicionalmente, cuando exista incertidumbre acerca del nivel del posible riesgo que los organismos genéticamente modificados puedan causar a la diversidad biológica, las dependencias federales tienen la obligación de solicitar dentro del procedimiento administrativo, para decidir sobre los permisos de liberación al ambiente, información adicional sobre cuestiones concretas del riesgo o adoptar estrategias apropiadas para el manejo del riesgo o el monitoreo de los organismos en el ambiente receptor (pág. 51, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 923/2016, 5 de abril de 2017

Razones similares en los AR 921/2016, 410/2015 y 499/2015

Hechos del caso

Un grupo de personas de una comunidad indígena en el Estado de Quintana Roo presentó una demanda de amparo en contra de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) y el permiso otorgado a la empresa Monsanto Comercial, S.R.L de C.V. (en adelante Monsanto Comercial), para la liberación en fase comercial de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato en los estados de Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Tamaulipas, San Luis Potosí, Veracruz y Chiapas. La sentencia negó el amparo contra la inconstitucionalidad de la LBOGM y lo otorgó respecto del permiso, dejándolo sin efectos hasta que se realizara un proceso de consulta con las comunidades indígenas afectadas. Monsanto Comercial interpuso un recurso de revisión que fue remitido para su resolución a la Suprema Corte por el Tribunal Colegiado que conoció el caso. Las cuestiones planteadas en el recurso incluyeron varios argumentos relacionados con violaciones al derecho de tutela judicial efectiva, así como a la improcedencia de ordenar la realización de una consulta con las comunidades indígenas en los términos y bajo los fundamentos que estableció la sentencia. La Suprema Corte confirmó la decisión e instruyó a las autoridades responsables a realizar una consulta a las comuni-

dades indígenas solicitantes, que observe los estándares constitucionales y convencionales aplicables.

Problema jurídico planteado

Atendiendo al principio precautorio previsto en la Ley General de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, ¿debía concederse el amparo a las comunidades indígenas solicitantes para ordenar la realización de una consulta en relación con el permiso otorgado a Monsanto Comercial sobre la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato en municipios del Estado de Quintana Roo?

Criterio de la Suprema Corte

Fue correcta la concesión de amparo a los integrantes de las comunidades indígenas para respetar su derecho a la consulta, en atención al principio precautorio que rige en materia de bioseguridad, porque la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato podría causar un impacto significativo en los lugares donde habitan. Las autoridades deben analizar en cada caso si los actos que reclaman las comunidades indígenas pueden impactar significativamente su desarrollo social, económico, cultural o ambiental, a partir de datos y estudios científicos. Para la consulta con las comunidades indígenas y la decisión sobre el otorgamiento del permiso, deberá considerarse la mejor información científica disponible.

Las autoridades deben analizar en cada caso si los actos que reclaman las comunidades indígenas pueden impactar significativamente su desarrollo social, económico, cultural o ambiental, a partir de datos y estudios científicos.

Justificación de los criterios

El derecho a participar individual o colectivamente en la dirección de los asuntos públicos del Estado corresponde a todas las personas que formen parte de la vida democrática de un país (pág. 33, párr. 2). Ciertos grupos, como las comunidades indígenas, históricamente han sido excluidos de la participación activa en las decisiones estatales por su situación social, económica o política. Por ello, su derecho a ser consultados es un elemento fundamental para permitir su participación en las decisiones que puedan afectarlos, como se establece en el artículo 2o. constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (pág. 33, párr. 3).

Es una obligación del Estado llevar a cabo todos los actos necesarios para proveer a las comunidades y los pueblos indígenas los medios idóneos para garantizar plenamente sus derechos (pág. 34, párr. 2). Las autoridades deben analizar si los actos que reclaman las comunidades indígenas pueden impactar significativamente su desarrollo, a partir de datos y estudios científicos (pág. 36, párr. 1).

La Segunda Sala estableció en la sentencia que no se pronuncia sobre la fiabilidad científica de los datos que existan en esta materia, ni emite un juicio sobre el valor que debe darse

a los estudios en relación con el glifosato (pág. 36, párr. 2), porque se advierte que existen investigaciones científicas que presentan conclusiones divergentes sobre su utilización y las consecuencias que pueden generarse de ella (pág. 36, párr. 3).

Los datos y estudios existentes pueden considerarse únicamente para resolver sobre la existencia de un posible impacto significativo generado por el permiso otorgado a Monsanto Comercial, pero corresponde a las autoridades evaluarlos, junto con la mejor evidencia científica disponible (pág. 36, párr. 5). Así, frente a los datos científicos sobre el uso del glifosato y su relación con el medio ambiente y la salud de las personas, en aplicación del principio precautorio que rige en materia de bioseguridad¹¹ —caracterizado fundamentalmente por la incertidumbre acerca del daño—, las autoridades responsables debieron consultar a las comunidades indígenas que podrían resultar afectadas.

2.3 Principio precautorio; interés legítimo y el papel del juez en el amparo ambiental

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018¹²

Hechos del caso

El Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, aprobó en una sesión de cabildo el proyecto denominado Parque Temático Ecológico Centenario, para cuya construcción se afectaron aproximadamente 16 hectáreas de manglares colindantes al humedal de la Laguna del Carpintero. El proyecto fue aprobado por el cabildo municipal y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas emitió una autorización en materia de impacto ambiental.

Dos mujeres residentes en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, interpusieron una demanda de amparo en la cual reclamaron una violación a su derecho a un medio ambiente sano, como consecuencia del daño a los manglares causado durante la construcción de dicho parque temático. El juicio se sobreesió al considerarse que las solicitantes del amparo no tenían un interés legítimo para interponer un amparo, pues no demostraron que el daño a los ecosistemas hubiera causado una afectación directa a su derecho humano al medio ambiente o su salud.

¹¹ Artículo 9o. de la LBOGM.

¹² Esta sentencia se analiza también en las secciones 6.3, sobre el interés legítimo de las personas en el amparo ambiental; 7.2, sobre el principio de participación ciudadana; y 8.1, sobre los efectos de las sentencias para reparar las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, en este cuaderno.

Inconformes con esa decisión, los solicitantes del amparo presentaron un recurso de revisión en el cual argumentaron que sí tenían un interés legítimo como vecinas de la Laguna del Carpintero, porque el daño al manglar causado por la construcción del parque temático les priva de los servicios ambientales que ese ecosistema proporciona, de los cuales depende su derecho a un medio ambiente sano. También expresaron que el desarrollo del proyecto afectó sus garantías de legalidad y seguridad jurídica porque se llevó a cabo en contravención al sistema jurídico internacional y nacional que protege los humedales y los manglares, y sin contar con una autorización federal en materia de impacto ambiental.

La Primera Sala otorgó el amparo a una de las quejas e instruyó la realización de diversas acciones para la reparación de los daños causados al ambiente, solicitando además la colaboración de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y la Comisión Nacional Forestal para intervenir como coadyuvantes de la Corte en la definición del programa de restauración de daños al ambiente.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el contenido y el alcance del Principio Precautorio previsto por el Principio 15 de la Declaración de Río en los juicios de amparo que versen sobre el derecho humano a un medio ambiente sano y cuáles son sus implicaciones respecto de las reglas de valoración probatoria en estos casos?
2. ¿Cómo debe aplicarse el principio precautorio para llevar a cabo la valoración del interés legítimo que tiene una persona que acude al juicio de amparo en defensa del derecho humano a un medio ambiente sano, cuando reclama que se verá afectada por la pérdida de los servicios ambientales que proporciona un ecosistema que está en riesgo?
3. ¿Cuál es el papel del juez en el juicio de amparo ambiental, conforme al principio precautorio?
4. En el contexto del principio precautorio, ¿la ausencia de una autorización de impacto ambiental federal para la realización del Parque Ecológico Centenario en los humedales de la Laguna del Carpintero, es suficiente para acreditar las violaciones al derecho a un medio ambiente sano y la garantía de legalidad de las solicitantes del amparo?

Criterios de la Suprema Corte

1. Conforme al Principio 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, frente a la evidencia empírica de que una actividad presenta un riesgo para el medio ambiente, deben adoptarse todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo,

incluso si no existe certidumbre sobre el daño ambiental. El principio precautorio es una herramienta fundamental para auxiliar a los operadores jurisdiccionales a cumplir con el objetivo constitucional y convencional de salvaguardar el medio ambiente. Conforme al principio de precaución, una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio. A la luz del principio de precaución puede revertirse la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable; así, este principio es una herramienta mediante la cual el juzgador puede obtener todos los medios de prueba necesarios para identificar el riesgo o daño ambiental.

El principio precautorio es una herramienta fundamental para auxiliar a los operadores jurisdiccionales a cumplir con el objetivo constitucional y convencional de salvaguardar el medio ambiente.

2. En el juicio de amparo, cuando se reclaman violaciones al derecho a un medio ambiente sano causadas por la afectación de los recursos naturales, la identificación de las personas que son beneficiarias o usuarias de los servicios ambientales de un ecosistema es uno de los criterios que pueden utilizarse para determinar quién tiene interés legítimo porque éstas habitan o utilizan el entorno adyacente o las áreas de influencia. El análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución; es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los beneficios de la naturaleza no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del mismo no repercute a una determinada persona o comunidad.

3. El juez debe llevar a cabo una valoración preliminar sobre la existencia de cualquier riesgo que pueda afectar al ecosistema que se trata de proteger, o de un daño al medio ambiente; y atender a un criterio de razonabilidad en el marco de los principios de precaución e *in dubio pro natura*. Si el resultado de esta evaluación judicial es que hay un riesgo de daño ambiental, el juez podrá determinar la reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución. En segundo lugar, deberá asumir un papel mayormente activo que le permita buscar oficiosamente las pruebas que estime pertinentes para comprender con mayor precisión el riesgo de daño ambiental, así como sus causas y posibles efectos sobre el ecosistema que pueda ser afectado.

4. El Estado mexicano ha determinado que cualquier actividad que se realice en zonas de humedales exige una protección especial, precisamente, por constituir, *prima facie*, un riesgo para el medio ambiente, dado que a estos ecosistemas se les reconoce un valor muy particular como reguladores de los regímenes hidrológicos, así como hábitat de diversas especies de flora y fauna; en particular, la normativa mexicana ha decretado que el mangle blanco, negro y rojo son especies amenazadas. La realización de cualquier actividad sin la autorización de impacto ambiental correspondiente en los ecosistemas de humedal y sus áreas de influencia es ilegal y, consecuentemente, a la luz de los principios de precaución,

in dubio pro natura y no regresión en materia ambiental, debe otorgarse la protección constitucional.

Justificación de los criterios

1. La Primera Sala enfatizó en la sentencia el reto que plantea el derecho ambiental al demandar que se tomen decisiones jurídicas ante escenarios de incertidumbre científica, estableciendo que el principio de precaución es una herramienta fundamental para que los operadores jurisdiccionales cumplan con su obligación de salvaguardar el medio ambiente (pág. 48, párr. 2). El reconocimiento del Principio Precautorio en la Declaración de Río¹³ requiere, frente a la evidencia empírica de que una actividad presenta un riesgo para el medio ambiente, que se adopten todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, incluso si no existe certidumbre sobre el daño ambiental (pág. 49, párr. 1).

En cuanto al principio precautorio y sus diferentes alcances, la Primera Sala estableció que éste "opera como pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. Además, en relación con la administración pública implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente, en este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica; finalmente, para el operador jurídico la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones." (Pág. 49, párr. 2).

La sentencia aborda también el tema del riesgo y daño ambiental conforme al principio de precaución. Se explica que el derecho ambiental es una corriente de gestión de riesgos (pág. 50, párr. 1). En este contexto, una evaluación en materia de impacto ambiental, como la prevista por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente parte de la premisa precautoria de que, previo al desarrollo de un proyecto, la autoridad competente debe determinar si existen riesgos para el medio ambiente y cuáles medidas se instrumentarán para evitar los daños.

Así, conforme al principio de precaución, "una evaluación de riesgos ambientales es una condición necesaria para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio." (Pág. 50, párr. 2). Las evaluaciones de riesgos y daños ambientales son inciertas o están sujetas a controversia científica, por lo cual, los operadores jurídicos deberán tomar decisiones sin tener una precisión, bajo un enfoque precautorio (pág. 51, párr. 1).

¹³ Principio 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

Se expone también en la sentencia que el daño ambiental, por sus características que lo distinguen de otro tipo de daños, como el civil, presenta dificultades considerables en su aspecto probatorio (pág. 51, párr. 2). En general, en la identificación del daño ambiental opera un factor de incertidumbre, que hace necesario adoptar una interpretación amplia, a la luz del principio de precaución (pág. 52, párr. 1), e incluso, replantear las reglas tradicionales de valoración probatoria (pág. 52, párr. 2).

A la luz del principio de precaución puede revertirse la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable, así este principio es una herramienta mediante la cual el juzgador puede obtener todos los medios de prueba necesarios para identificar el riesgo o daño ambiental (pág. 52, párr. 3). Lo anterior ha sido reconocido en el artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú,¹⁴ en el cual se establece que los Estados deben facilitar la producción de pruebas sobre daños al ambiente, a partir de mecanismos como la reversión de la prueba y la carga dinámica de la prueba (pág. 53, párr. 1).

Finalmente, la Primera Sala estableció que en atención al principio de precaución "es constitucional la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales esto, aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto. Con otras palabras, una vez identificado el riesgo, la falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente." (Pág. 53, párr. 2).

2. La Primera Sala estableció que en el juicio de amparo, cuando se reclaman violaciones al derecho a un medio ambiente sano causadas por la afectación de los recursos naturales, la identificación de las personas que son beneficiarias o usuarias de los servicios ambientales de un ecosistema es uno de los criterios que pueden utilizarse para determinar quién tiene interés legítimo porque habitan o utilizan el entorno adyacente o las áreas de influencia (pág. 77, párr. 2).¹⁵

Para aplicar este criterio también debe tenerse en cuenta el principio de precaución porque la exigencia de evidencias unívocas sobre la afectación a un servicio ambiental es contraria a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, toda vez que su medición depende de pruebas científicas que no son exactas (pág. 62, párr. 2).

¹⁴ "8.3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: [...]

e) medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, cuando corresponda y sea aplicable, como la inversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba [...]"

¹⁵ La sentencia explica que el concepto de entorno adyacente no se limita a un concepto de vecindad inmediata con el ecosistema, sino que incluye las áreas de influencia, definidas como "las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente" (pág. 77, párr. 3).

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú) establece que los Estados deben facilitar la producción de pruebas sobre daños al ambiente.

Por tanto, "el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los 'beneficios de la naturaleza' no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercuta a una determinada persona o comunidad." (Pág. 63, párr. 3).

3. En los juicios de amparo relacionados con el derecho humano a un medio ambiente sano se parte de una situación de desigualdad por factores de poder político, técnico, o económico con la autoridad responsable (pág. 103, párr. 2). Para que la protección del medio ambiente sea una realidad y se considere también el principio de participación ciudadana en materia ambiental, los jueces deben adoptar medidas para corregir esa asimetría entre las partes (pág. 103, párr. 3).

Una vez resuelto lo relativo a la legitimación activa de quien demanda, el juez debe llevar a cabo una valoración preliminar sobre la existencia de cualquier riesgo que pueda afectar al ecosistema que se trata de proteger, o de un daño al medio ambiente; atendiendo a un criterio de razonabilidad en el marco de los principios de precaución *e in dubio pro natura* (pág. 103, párr. 4). Si el resultado de esta evaluación judicial es que hay un riesgo de daño ambiental, el juez podrá utilizar dos herramientas procesales que le proporcionarán mayores elementos probatorios para determinar si existe una afectación al medio ambiente (pág. 104, párr. 1).

Primero, la reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución. Las autoridades responsables deberán acreditar que el riesgo de daño ambiental encontrado por el juez durante su valoración preliminar no existe en la realidad. La Primera Sala estableció que esta medida procesal deberá implementarse en términos del artículo 8.3 del Acuerdo de Escazú (pág. 104, párr. 2).

En segundo lugar, el juez deberá asumir un papel mayormente activo que le permita buscar oficiosamente las pruebas que estime pertinentes para comprender con mayor precisión el riesgo de daño ambiental, así como sus causas y posibles efectos sobre el ecosistema que pueda ser afectado. Esta facultad del juez está prevista por el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (pág. 105, párr. 1).¹⁶

4. Las pruebas en el expediente demuestran que el proyecto se desarrolló en un sitio de humedales, en el cual existen manglares jurídicamente protegidos, y que se llevó a cabo

El juez deberá asumir un papel mayormente activo que le permita buscar oficiosamente las pruebas que estime pertinentes para comprender con mayor precisión el riesgo de daño ambiental, así como sus causas y posibles efectos sobre el ecosistema que pueda ser afectado.

¹⁶ "Artículo 34. El órgano jurisdiccional podrá allegarse oficiosamente de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley. El Juez requerirá a la Secretaría y a la Procuraduría para que aporten todos los elementos periciales, testimoniales, documentales y demás indicios y elementos de prueba con los que cuenten. Los servidores públicos estarán obligados a cumplir con dicha obligación."

en contravención al marco jurídico ambiental (pág. 106, párr. 2),¹⁷ en el cual se establece una protección especial para los humedales y las especies de mangle amenazadas, así como el requisito de contar con una autorización en materia de impacto ambiental emitida previamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para la realización de cualquier obra o actividad en estos ecosistemas y sus áreas de influencia (pág. 108, párr. 1).

Conforme al principio de precaución "el Estado mexicano ha determinado que cualquier actividad que se realice en zonas de humedales exige una protección especial, precisamente, por constituir, *prima facie*, un riesgo para el medio ambiente, dado que a estos ecosistemas se les reconoce un valor muy particular como reguladores de los regímenes hidrológicos, así como hábitat de diversas especies de flora y fauna; en particular, la normativa mexicana ha decretado que el mangle blanco, negro y rojo son especies amenazadas" (pág. 108, párr. 2).

Por tanto, la realización de cualquier actividad sin la autorización de impacto ambiental correspondiente en los ecosistemas de humedal y sus áreas de influencia es ilegal y contraria a los principios de precaución e *in dubio pro natura*, por colocar, automáticamente, al área protegida en riesgo (pág. 109, párrs. 2 y 3).

La realización de cualquier actividad sin la autorización de impacto ambiental correspondiente en los ecosistemas de humedal y sus áreas de influencia es ilegal y contraria a los principios de precaución e *in dubio pro natura*.

2.4 Principio precautorio, participación ciudadana y modificación de normas oficiales mexicanas que regulan cuestiones relacionadas con el derecho humano a un medio ambiente sano

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020¹⁸

Razones similares en los AR 779/2014; 211/2016; 641/2017; 365/2018; 640/2019; así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) expidió el Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Federal sobre

¹⁷ En particular, la sentencia cita los artículos 6o. Ter de la Ley General de Vida Silvestre; los artículos 28, fracción X, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 5, inciso R) de su Reglamento en materia de Impacto Ambiental; la NOM-022-SEMARNAT-2003 y la NOM-59-SEMARNAT-2010.

¹⁸ Esta sentencia se analiza también en las secciones 7.2, sobre el principio de participación ciudadana; y 8.2, los efectos de las sentencias para reparar las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano de este cuaderno.

Metrología y Normalización (en adelante el Acuerdo)¹⁹ por medio del cual, entre otras cosas, se incrementó como parámetro permitido de oxígeno adicionado hasta el 10% en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.²⁰

Un habitante del Valle de México interpuso una demanda de amparo en contra del Acuerdo y el proceso a través del cual se llevó a cabo la modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016 (en adelante NOM-016-CRE). El juicio se sobreesayó y el solicitante del amparo interpuso un recurso de revisión que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los argumentos planteados en el recurso de revisión giraron alrededor de tres temas principales. Primero, la inconstitucionalidad del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN),²¹ porque al permitir la modificación de normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, se viola el derecho humano a un medio ambiente sano, con relación al derecho de participación ciudadana en materia ambiental.

En segundo lugar, expresó que el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE fue inconstitucional porque no hay una correlación entre las consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimieron por la CRE para justificar su modificación, utilizando como fundamento la excepción del artículo 51 de la LFMN que permite omitir el proceso de participación pública. Finalmente, manifestó que el Acuerdo viola el derecho a un medio ambiente sano porque la utilización de etanol en los combustibles presenta riesgos para el medio ambiente y la salud pública y contraviene las obligaciones internacionales y legislativas del Estado mexicano para enfrentar el cambio climático.

La Suprema Corte negó el amparo al quejoso respecto de la inconstitucionalidad del artículo 51 de la LFMN, y lo otorgó en relación con el Acuerdo que modificó la NOM-016-CRE. La sentencia estableció que sus efectos deben concretarse más allá de la esfera jurídica

¹⁹ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

²⁰ Modificación a la observación cinco relativa a la tabla de especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación, así como las observaciones cuatro y siete vinculadas con la tabla de especificaciones adicionales de gasolina por región.

²¹ "Artículo 51. Para la modificación de las normas oficiales mexicanas deberá cumplirse con el procedimiento para su elaboración.

Cuando no subsistan las causas que motivaron la expedición de una norma oficial mexicana, las dependencias competentes, a iniciativa propia o a solicitud de la Comisión Nacional de Normalización, de la Secretaría o de los miembros del comité consultivo nacional de normalización correspondiente, podrán modificar o cancelar la norma de que se trate sin seguir el procedimiento para su elaboración."

del solicitante del amparo, como una consecuencia necesaria de la declaración de inconstitucionalidad general del Acuerdo referido.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN viola el derecho a un medio ambiente sano del quejoso al permitir que se lleve a cabo la modificación unilateral de una norma oficial mexicana que regula cuestiones relacionadas con la calidad del aire, como el contenido de etanol en las gasolinas, sin llevar a cabo un proceso de participación pública?
2. ¿Es inconstitucional la modificación de la NOM-016-CRE a través de la cual se permitió el aumento del porcentaje de etanol en las gasolinas, por haberse llevado a cabo con fundamento en el segundo párrafo del artículo 51 de la LFMN, sin seguir el procedimiento ordinario de creación de las normas oficiales mexicanas que permiten la participación del público, sobre todo respecto de cuestiones que pueden afectar el derecho humano a un medio ambiente sano y contravenir los compromisos del Estado mexicano para combatir el cambio climático?
3. ¿La modificación de la NOM-016-CRE viola el derecho a un medio ambiente sano al permitir el incremento del porcentaje máximo de etanol como oxigenante de las gasolinas, así como el aumento de presión de vapor máxima para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN no es inconstitucional si se interpreta correctamente, a la luz de las obligaciones constitucionales que imponen el artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos convencionales suscritos por el Estado mexicano para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, en el contexto de los principios precautorio y de participación ciudadana.

La excepción prevista en dicho artículo para modificar una norma oficial mexicana sin seguir el mismo procedimiento que para su creación, argumentando que han cambiado las circunstancias originales que la motivaron, no puede aplicarse en casos donde hay una controversia o un debate, o exista incertidumbre científica sobre ese cambio de circunstancias. Cuando existan escenarios de incertidumbre fáctica o científica debe seguirse el procedimiento ordinario para la creación de las normas oficiales mexicanas, dando participación a los comités consultivos nacionales de normalización y el público interesado.

2. La modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque no debió llevarse a cabo de manera unilateral, utilizando como fundamento la excepción prevista por el segundo párrafo del precepto 51 de la LFMN, toda vez que no es un hecho notorio, irrefutable e

incontrovertible que han cambiado las condiciones por las cuales se reguló el contenido del etanol en las gasolinas para proteger la calidad del aire, el medio ambiente y la salud pública. En este caso era indispensable que se siguiera el procedimiento ordinario para la modificación de las normas oficiales mexicanas, dando intervención a los comités consultivos de normalización y el público interesado, en atención a los principios de precaución y participación ciudadana.

3. La modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque no atiende a los principios de precaución y participación ciudadana que debieron observarse para tomar la decisión más apegada al derecho humano a un medio ambiente sano. Lo anterior porque no es notorio, evidente e incontrovertible, que el aumento de porcentaje de etanol en las gasolinas no deparará riesgos ambientales y de salud pública. La decisión de incrementar el porcentaje máximo permitido de etanol como oxigenante de las gasolinas, así como el aumento de presión de vapor máxima para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación, debía además valorarse en el contexto de las metas para mitigar el cambio climático conforme al Acuerdo de París. Los intereses puramente económicos que puedan beneficiarse del cambio a la NOM-016 debían ser ponderados y confrontados contra los potenciales riesgos que se podrían causar al medio ambiente y las obligaciones estatales de reducir las emisiones de gases invernadero. Estas obligaciones atienden al principio constitucional del desarrollo sustentable y a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

Justificación de los criterios

1. El solicitante del amparo consideró que el artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN viola el derecho humano a un medio ambiente sano, en relación con el derecho de participación ciudadana, porque permite la modificación de normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, sin seguir el procedimiento ordinario para la emisión de este tipo de regulaciones que prevé la participación pública, cuando se determine que no subsisten las condiciones que motivaron la emisión original de la norma. Expresó que dicha excepción legislativa restringe injustificadamente el derecho a participar en decisiones que afecten el medio ambiente; porque debería darse los ciudadanos voz en cuanto a la desaparición de las causas que originaron la emisión de la norma oficial mexicana y las consecuencias del cambio regulatorio.

La Segunda Sala estableció que tratándose de la materia ambiental, para que pueda actualizarse el supuesto de excepción que prevé el artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN, "es indispensable que se esté frente a la existencia de hechos o circunstancias verdaderamente extraordinarias que permitan inteligir, en forma notoria, evidente e incontrovertible, que las causas que motivaron la emisión de la Norma Oficial Mexicana respectiva han dejado de subsistir, de tal suerte que, bajo tales circunstancias excepcionales,

resulte justificado que no se desahogue el procedimiento regular para la alteración de las normas oficiales mexicanas, ya que a ningún fin práctico conduciría consultar a la ciudadanía en tratándose de hechos irrefutables." (Pág. 18, párr. 2).

El artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN debe ser interpretado en el marco del paradigma del desarrollo sustentable y el principio de precaución reconocido en diversos instrumentos internacionales, bajo el cual, para que proceda actuar en favor de la protección al medio ambiente y la salud pública, basta con un principio de prueba (pág. 21, párr. 2).²² Esto es relevante si se tiene en cuenta que los problemas ambientales son altamente dependientes de la existencia de información y validación científica (pág. 23, párr. 1). Así, "el principio de precaución presupone que se han identificado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, un producto o un proceso y la evaluación científica no permite determinar el riesgo con la certeza suficiente; de ahí que ante esa incertidumbre o plenitud de conocimiento científico, lo procedente es adoptar medidas tendientes a proteger el ambiente, a fin de evitar daños injustificados e indebidos en los ecosistemas y a las especies" (pág. 25, párr. 2).

En el marco del paradigma del desarrollo sustentable y el principio de precaución reconocido en diversos instrumentos internacionales, para que proceda actuar en favor de la protección al medio ambiente y la salud pública, basta con un principio de prueba.

Por otra parte, en cuando al derecho de participación pública, la Segunda Sala retomó en esta sentencia los criterios adoptados en el amparo en revisión 365/2018 sobre las obligaciones de procedimiento que el derecho a un medio ambiente sano impone a las autoridades del Estado, incluyendo garantizar la participación pública en asuntos sobre el medio ambiente, reiterando que es un componente esencial para garantizar su efectividad (pág. 30, párr. 2).

El principio de precaución, aplicado a las modificaciones o cancelaciones a las normas oficiales mexicanas, exige que la determinación sobre la existencia del daño o riesgo de daño al ambiente que llevaron a su expedición originalmente se realice de la forma más informada posible, dando participación a los ciudadanos y los comités nacionales de normalización, como se requiere en el procedimiento ordinario que regula la LFMN (pág. 45, párr. 1).

En este contexto, la aplicación del principio de precaución para decidir si siguen siendo necesarias las medidas existentes de protección al ambiente, debe empezar con una evaluación científica de los riesgos, lo más completa posible y en la cual se identifique, en la medida posible, el grado de incertidumbre científica, basada en datos científicos fiables y un razonamiento lógico, que exprese las posibilidades y la magnitud de los impactos peligrosos para el medio ambiente y la población (pág. 46, primer párr. 1).

²² En la sentencia se refiere el Principio 15 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad en la Biotecnología.

Para cumplir con lo anterior debe desarrollarse el procedimiento ordinario para modificar o cancelar una norma oficial mexicana, permitiendo la intervención de expertos y ciudadanos interesados, sobre todo cuando esos cambios regulatorios puedan afectar su derecho a un medio ambiente sano (pág. 46, párrs. 2 y 3). En estos casos, "la conjunción de la participación ciudadana y la aplicación del principio de precaución, tiene el potencial de permitir y promover procesos de toma de decisiones más democráticos e inclusivos, en donde diferentes voces sean escuchadas y consideradas, por lo que a las plausibles afectaciones al medioambiente se refiere." (Pág. 47, párr. 1).

2. También se manifestó en el recurso de revisión que el procedimiento a través del cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque al momento de su expedición se expuso la necesidad de establecer especificaciones de calidad a los petrolíferos por razones de protección ambiental.²³ Sin embargo, la CRE argumentó únicamente razones económicas para modificarla. Así, al no haber una correlación entre las consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimen para justificar el cambio normativo, no podía modificarse la NOM-016-CRE utilizando como fundamento la excepción del artículo 51 de la LFMN y excluyendo la participación pública, porque no es cierto que han cambiado las circunstancias originales que existían cuando se expidió esa regulación.

La Segunda Sala explicó en esta sentencia que la expedición de la NOM-016-CRE se justificó, entre otras consideraciones, en la necesidad de establecer especificaciones de calidad a los petrolíferos que se comercializan en México, para evitar riesgos a la salud de las personas, a sus bienes y al medio ambiente, y lograr que sean compatibles con las establecidas por aquellos países con los que México guarda relación comercial.²⁴ El Acuerdo establece que las condiciones que motivaron su creación ya no subsisten porque han cambiado las condiciones de competencia entre los estados fronterizos mexicanos y de los Estados Unidos de América, incluyendo las que enfrentan los expendedores e importadores de gasolina, como consecuencia de factores como la liberación anticipada del precio de las gasolinas y porque los nacionales optan por abastecerse del otro lado de la frontera en donde el precio tiende a ser menor por la presencia del 10% de etanol (pág. 55, párr. 1).

Toda vez que en este caso no se demuestra que los factores de riesgo ambiental y sanitario mencionados cuando se expidió la Norma Oficial Mexicana no existen, es claro que no es aplicable la excepción prevista por el artículo 51 de la LFMN como erróneamente lo consideró la CRE para llevar a cabo su modificación (pág. 58, párr. 2).

²³ Considerando Quinto de la Norma Oficial Mexicana.

²⁴ *Idem*.

3. La Segunda Sala consideró que en el caso no hay información para concluir en forma notoria, evidente e incontrovertible, que el uso de etanol anhidro como oxigenante de gasolinas no depara riesgo alguno de daño al medio ambiente (pág. 61, párr. 1). Por el contrario, se advierte que el incremento de los niveles máximos de porcentaje de etanol anhidro como oxigenante en gasolinas, autorizado por la CRE en la modificación de la NOM-16-CRE, ha sido y continua siendo objeto de un importante debate científico sobre los riesgos que puede causar a la calidad del aire, los ecosistemas, la salud humana y en general, el medio ambiente (pág. 61, párr. 2).²⁵

También se tomó en consideración por la Suprema Corte que la utilización de etanol como oxigenante de los combustibles puede aumentar las emisiones de los gases de efecto invernadero que contribuyen al calentamiento global (pág. 76, párr. 1). El Acuerdo de París, suscrito por el Estado mexicano,²⁶ establece la obligación de las Partes para hacer frente al cambio climático, considerando los compromisos en materia de derechos humanos y actuando con base en la mejor información científica disponible (pág. 77, párr. 3).

La sentencia explica que la Ley General de Cambio Climático regula la obligación a cargo de las autoridades nacionales de instrumentar acciones efectivas para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir con el Acuerdo de París, lo que no ocurre con la regulación propuesta por la CRE, porque no es evidente e incontrovertible que el aumento de porcentaje de etanol en las gasolinas no deparará riesgo alguno al medio ambiente (pág. 80, párr. 2).

En cuanto a las motivaciones de competencia económica que utilizó la CRE como sustento para la modificación de la NOM-016-CRE-2016, la Segunda Sala estableció que son irrelevantes al momento de adoptar una decisión estatal en materia ambiental como las relacionadas con el uso de combustibles, pues el interés económico no puede desatender las afectaciones ambientales que puedan generarse (pág. 81, párr. 2). Así, "los intereses o valores puramente económicos que, en su caso, pueda generar el incremento del porcentaje de etanol en las gasolinas, como oxigenante, debían ser ponderados y confrontados

El Acuerdo de París, suscrito por el Estado mexicano, establece la obligación de las Partes para hacer frente al cambio climático, considerando los compromisos en materia de derechos humanos y actuando con base en la mejor información científica disponible.

²⁵ En la sentencia se refieren las opiniones que formularon desde el proceso de creación de la Norma Oficial Mexicana para alertar sobre los riesgos al medio ambiente y la salud pública instituciones como el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.; el Consejo Internacional de Transporte Limpio; el Instituto Mexicano para la Competitividad; la Asociación Nacional de la Industria Química y la Asociación de Combustibles Eficientes de Latinoamérica (págs. 62 a 65). También se invocó como un hecho notorio un estudio elaborado en el 2017, denominado "Evaluación de las modificaciones a la NOM-016-CRE-2016" (pág. 68, párr. 2). Se citaron también fuentes que contienen opiniones contrarias, en las cuales se destacan los beneficios económicos que traería la nueva regulación de las gasolinas conforme a la modificación de la Norma Oficial Mexicana. Estas fuentes incluyen opiniones del Instituto Nacional del Petróleo; la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Secretaría de Energía (pág. 72).

²⁶ Tal y como se precisa en el Decreto Promulgatorio del citado Acuerdo Internacional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de noviembre de 2016.

contra los potenciales riesgos que ello podría deparar al medio ambiente y las obligaciones estatales de reducir las emisiones de gases invernadero." (Pág. 81, párr. 3).

Estas obligaciones atienden al principio del desarrollo sustentable, que requiere un equilibrio adecuado entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, como lo establecen el artículo 4o. constitucional en cuanto a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano y diversos instrumentos internacionales en la materia (pág. 81, párr. 4).

3. Responsabilidad del Estado y corresponsabilidad de los agentes privados en la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano



3. Responsabilidad del Estado y corresponsabilidad de los agentes privados en la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano

SCJN, Pleno, Controversia Constitucional 95/2004, 16 de octubre de 2007

Razones similares en el ADR 5452/2015

Hechos del caso

En octubre de 2004, representantes del Congreso y el Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, así como el Titular del Ejecutivo Estatal, promovieron una controversia constitucional en contra de la Federación, representada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en la cual demandaron la invalidez de la autorización federal en materia de impacto ambiental por medio de la cual se aprobó al Gobierno del entonces Distrito Federal el proyecto Cierre de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente.²⁷ Las obras y actividades autorizadas incluyeron, entre otras, el incremento del volumen del relleno sanitario; la generación y recolección de emisiones de biogás y lixiviados; así como el cierre de instalaciones.

Además de varios argumentos sobre la inconstitucionalidad de la autorización emitida por la SEMARNAT por cuestiones de invasión a su competencia, los representantes del Gobierno del Estado de México manifestaron que el proyecto contravino el artículo 4o. constitucional porque no se garantizó la debida protección del medio ambiente a la cual tienen derecho todas las personas; ni se valoró el contenido de los estudios que dieron sustento al informe preventivo que presentó el Gobierno del Distrito Federal, con el cual se aprobó el proyecto para el cierre del Bordo Poniente. Lo anterior porque no se propuso

²⁷ Oficio número S.G.P.A./DGIRA.DEI.2261/04.

el cierre del relleno sanitario, sino el incremento de sus dimensiones, capacidad y tiempo de operación. Desde su punto de vista, el aumento de los residuos sólidos en el relleno sanitario Bordo Poniente también incrementaría las descargas de aguas residuales en los terrenos y mantos freáticos del Estado de México, así como la incertidumbre sobre posibles daños ambientales graves que pongan en riesgo el derecho humano a un medio ambiente adecuado de los habitantes de la entidad federativa. La Suprema Corte declaró infundada la controversia constitucional y estableció la validez de la autorización en materia de impacto ambiental para el Cierre de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente.

Problema jurídico planteado

¿La autorización federal en materia de impacto ambiental mediante la cual aprobó la SEMARNAT al Gobierno del entonces Distrito Federal el proyecto Cierre de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente, contraviene el derecho a un medio ambiente sano al haberse autorizado el incremento del volumen del relleno sanitario; la generación y recolección de emisiones de biogás y lixiviados, sin tener certeza sobre los daños que podrán causarse a los habitantes del Estado de México?

Criterio de la Suprema Corte

La autorización federal en materia de impacto ambiental mediante la cual se aprobó por la SEMARNAT el proyecto Cierre de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente, no contraviene el derecho a un medio ambiente sano porque se expidió con fundamento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que es reglamentaria del artículo 4o., párrafo quinto, constitucional. Este derecho y garantía se desarrolla con un poder de exigencia y un deber de respeto de todos los ciudadanos de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a este y, con la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes.

Justificación del criterio

El artículo 4o. constitucional establece el derecho subjetivo que tiene todo individuo a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente están regulados en la Constitución porque representan el interés general y beneficio social. La Suprema Corte estableció que la protección del medio ambiente y los recursos naturales; así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que reconoció el Constituyente, pues son formas a partir de las cuales el Estado puede asegurar a los mexicanos su derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. La importancia del medio ambiente para la vida de todo individuo es una cuestión de

La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente están regulados en la Constitución porque representan el interés general y beneficio social.

interés social que justifica el desarrollo de leyes y reglamentos que permitan a las autoridades federales y locales realizar acciones para atender a ese interés y por tanto, son de orden público (pág. 205, párr. 3).

Asimismo, el derecho fundamental y la garantía que se establece en el artículo 4o. constitucional, párrafo quinto, "se desarrolla con un poder de exigencia y un deber de respeto de todos los ciudadanos de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste y, con la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes." (Pág. 206, párr. 1).

El Congreso de la Unión ha expedido varias leyes para cumplir con ese mandato constitucional, incluyendo la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), cuyo artículo primero establece que es reglamentaria del derecho humano a un medio ambiente sano y que sus disposiciones son de orden público e interés social (pág. 206, párr. 2). En este contexto, la validez de la autorización en materia de impacto ambiental debe revisarse en el marco de la LGEEPA, para encontrar si se realizó de manera apegada al derecho a un medio ambiente sano (pág. 209, párr. 2).

En el caso concreto la evaluación de impacto ambiental del proyecto Cierre de la IV Etapa del Relleno Sanitario Bordo Poniente se llevó a cabo con fundamento en la LGEEPA al tratarse de una zona sujeta a jurisdicción federal,²⁸ la SEMARNAT sí indicó cuáles fueron los parámetros utilizados para valorar los estudios que sustentaron el Informe Preventivo presentado por el Gobierno del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) y que sirvieron de base para la autorización —contrario a lo que manifestaron los representantes del Gobierno del Estado de México—, porque hizo referencia a las normas oficiales mexicanas aplicables para atender a los daños que pueden causarse por las descargas en aguas residuales en bienes y aguas nacionales, así como la contaminación por lixiviados, que podrían afectar la calidad del agua en la zona del ex Lago de Texcoco.²⁹

La Suprema Corte consideró, asimismo, que los representantes del Gobierno del Estado de México no aportaron pruebas para demostrar que el proyecto planteado por el Distrito Federal no cumplía con la normatividad técnica aplicable y, por tanto, existía incertidumbre

²⁸ Artículos 28, fracción X, y 31, fracción I, de la LGEEPA; así como 5o., inciso R) de su Reglamento en materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

²⁹ Se hace referencia a las partes del resolutivo en materia de impacto ambiental que explican cómo se consideraron las normas oficiales mexicanas NOM-001-SEMARNAT-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas residuales en aguas y bienes nacionales; la NOM-003-SEMARNAT-1996, que establece los límites máximos permisibles de contaminantes para las aguas residuales tratadas que se rehúsen en servicios al público; y la NOM-083-SEMARNAT-1996, que establece las condiciones que deben reunir los sitios destinados a la disposición final de los residuos sólidos municipales (pág. 216, párr. 1).

sobre el impacto en el medio ambiente y los mantos freáticos que se causaría con el proyecto (pág. 217, párr. 2).

La resolución emitida por la SEMARNAT explica las medidas preventivas y de mitigación propuestas y aprobadas para cumplir con las normas oficiales mexicanas aplicables y, como lo indica la LGEEPA,³⁰ para evitar en lo posible, minimizar o compensar los daños al medio ambiente (pág. 223, párrs. 1 y 2). La sentencia refiere adicionalmente que la pertinencia y viabilidad de las medidas referidas para atenuar los impactos ambientales del proyecto fueron corroboradas por el perito designado en el caso por la Suprema Corte de Justicia (pág. 226, párr. 1).

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 5452/2015, 29 de junio de 2016

Razones similares en la CC 95/2004

Hechos del caso

Una empresa en el Estado de México fue autorizada para instalar y operar un centro de verificación vehicular. La Procuraduría de Protección al Ambiente de ese Estado llevó a cabo tres visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la legislación ambiental por parte de la empresa, de las cuales inició los procedimientos administrativos P1, P2 y P3. Se encontró que la empresa no cumplía con sus obligaciones relacionadas con el manejo de residuos, ni operaba conforme al Código para la Biodiversidad del Estado de México, su reglamento y los programas de verificación vehicular que debía observar, por lo cual se le impusieron distintas sanciones. La empresa inició un juicio de nulidad contra las actuaciones de la Procuraduría y, posteriormente, interpuso un recurso de revisión ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en el cual se declaró la validez de los tres procedimientos administrativos impugnados. Inconforme con esta decisión, la misma empresa promovió un juicio de amparo directo, que le fue negado, por lo cual presentó un recurso de revisión que resolvió la Suprema Corte de Justicia.

En su recurso de revisión la empresa argumentó, entre otras cosas, que el artículo 4.46 del Código para la Biodiversidad del Estado de México,³¹ en el cual se regulan las obligaciones

³⁰ Artículos 28, 30 y 35 de la LGEEPA.

³¹ "Artículo 4.46. Los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, están obligados a:

- I. Obtener las autorizaciones de las autoridades estatales para el manejo de estos residuos y registrarse ante las autoridades correspondientes;
- II. Conforme a la Ley General establecer los planes de manejo para los residuos que generen en grandes volúmenes y someterlos a registro ante las autoridades competentes en caso de que requieran ser modificados o actualizados;

de los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, es inconstitucional porque transfiere a los ciudadanos, obligaciones, actividades y funciones exclusivas del Estado, ya que el artículo 115, inciso c, fracción III, constitucional establece que corresponde a los municipios y no a los agentes privados ocuparse de la recolección y disposición final de los residuos. Para la empresa solicitante del amparo, el Código para la Biodiversidad del Estado de México contraviene también el artículo 4o. constitucional, porque evade y traslada a los particulares la obligación estatal de generar un ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas.

La Primera Sala de la Suprema Corte negó el amparo a la empresa, resolviendo que existe una corresponsabilidad de los particulares en la protección del medio ambiente, que incluye en este caso llevar a cabo el manejo adecuado de sus residuos.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el contenido y alcance del artículo 4o. constitucional respecto a la corresponsabilidad de los particulares en la protección del derecho humano a un medio ambiente sano?

2. ¿Es inconstitucional el artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México —en el que se establecen las obligaciones de los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, para elaborar planes de manejo, llevar una bitácora y otras acciones relacionadas con su acopio, almacenamiento, transporte, reciclaje y disposición final— por evadir y transferir a los particulares la responsabilidad del Estado para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano como lo requiere el artículo 4o. constitucional?

Criterios de la Suprema Corte

1. El derecho humano a un medio ambiente sano reconocido por el artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos internacionales, incluyendo el Protocolo de San Salvador, establece un mandato a todas las autoridades del Estado para garantizarlo, así como la corresponsabilidad de los particulares en la prevención y protección ambiental.

El derecho humano a un medio ambiente sano reconocido por el artículo 4o. constitucional establece un mandato a todas las autoridades del Estado para garantizarlo, así como la corresponsabilidad de los particulares en la prevención y protección ambiental.

III. Llevar una bitácora en la que registren el volumen y tipo de residuos generados anualmente y la forma de manejo a la que fueron sometidos los que se generen en grandes volúmenes, las bitácoras anuales deberán conservarse durante dos años y tenerlas disponibles para entregarlas a la Secretaría cuando ésta realice encuestas o las requiera para elaborar los inventarios de residuos; y

IV. Ocuparse del acopio, almacenamiento, recolección, transporte, reciclaje, tratamiento o disposición final de sus residuos generados en grandes volúmenes o de manejo especial de conformidad con las disposiciones de este Libro y otros ordenamientos que resulten aplicables y entregarlos a los servicios de limpia o a proveedores de estos servicios que estén registrados ante las autoridades competentes cubriendo los costos que su manejo represente."

2. El artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México no es inconstitucional, porque establece las obligaciones de los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial para llevar a cabo su gestión sustentable y estas acciones son necesarias para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano, en el cual existe una corresponsabilidad de los ciudadanos.

Justificación de los criterios

1. La regulación del derecho humano a un medio ambiente sano en el artículo 4o. constitucional establece un mandato a todas las autoridades del Estado de garantizar la existencia un medio ambiente sano y propicio para el desarrollo humano y el bienestar de las personas. Ese mandato constitucional "vincula a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, quienes deben adoptar en el marco de sus competencias todas aquellas medidas, que sean necesarias para la protección del ambiente." (Pág. 21, párr. 2).

Este derecho fundamental ha sido también objeto de reconocimiento en diversos instrumentos internacionales que persiguen la protección y la conservación del ambiente, entre los que se encuentra el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales, también llamado "Protocolo de San Salvador" (pág. 21, párr. 3). Asimismo, diferentes instrumentos internacionales han enfatizado que el derecho a un medio ambiente sano lleva implícito su deber de protección e incluye la obligación de los ciudadanos de proteger el medio ambiente, tanto para las generaciones presentes, como las futuras (pág. 22, párr. 1).³²

La Primera Sala concluyó del estudio constitucional y convencional sobre este tema que: "(i) existe un reconocimiento al derecho a un medio ambiente sano; (ii) el Estado está vinculado a establecer medidas que protejan y permitan el desarrollo del derecho; y (iii) los ciudadanos están vinculados en la protección del medio ambiente. En este sentido, podemos establecer que este derecho se configura como un derecho-deber, es decir, existe un reconocimiento del derecho al medio ambiente pero estrictamente vinculado con su deber de protección tanto del Estado como de los particulares." (Pág. 23, párr. 1).

Así, la sentencia explica que el derecho a un medio ambiente sano, en el contexto de la preocupación de la sociedad y la comunidad internacional debido al aumento del desarrollo industrial y sus efectos negativos en los ecosistemas, se ha plasmado en la proclamación del derecho-deber de proteger el medio ambiente, lo cual implica, no sólo la exigencia en el cumplimiento de las obligaciones en materia ambiental por parte del Estado, sino también por parte de los particulares (pág. 23, párr. 3).

³² La sentencia refiere, además del Protocolo de San Salvador; la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 45/94; la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992 y la Carta de la Tierra de 2002.

2. Bajo la perspectiva de la corresponsabilidad constitucional que tienen los particulares en garantizar la protección del medio ambiente, el artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México, más que transferir obligaciones exclusivas del Estado a los particulares en materia de medio ambiente, establece medidas para su protección, relacionadas con el manejo sustentable de los residuos que generan los particulares, en el marco de las obligaciones del Estado y la corresponsabilidad de los ciudadanos (pág. 24, párr. 3).

La obligación constitucional del Estado de garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano se materializa en la elaboración de leyes y regulaciones que permitan a los órganos de gobierno federales y locales llevar a cabo las acciones necesarias para preservar y mantener el medio ambiente (pág. 24, párr. 2). Una de estas líneas de acción es la exigencia de determinadas obligaciones para los generadores de residuos, con la finalidad de que sus actividades se enmarquen dentro de la protección al medio ambiente.

En el caso concreto, el artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México regula obligaciones a cargo de los generadores de residuos sólidos y de manejo especial, que incluyen la obtención de las autorizaciones necesarias; la elaboración de planes de manejo; llevar a cabo el registro de los residuos generados; y ocuparse del acopio, almacenamiento y disposición final de los residuos, que serán entregados a los servicios de limpia correspondientes. De estas obligaciones no se deriva que se esté requiriendo a los particulares realizar actividades exclusivas del Estado para proteger el medio ambiente, sino cumplir con su deber correlativo de protección ambiental, llevando a cabo el manejo sustentable de sus residuos (pág. 25, párr. 1), sobre todo cuando los particulares estén realizando actividades que puedan impactar el medio ambiente, como en este caso la empresa solicitante del amparo, la cual se dedica a la verificación de emisiones de fuentes móviles y que generan residuos urbanos o de manejo especial (pág. 25, párrs. 2 y 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 641/2017, 18 de octubre de 2018³³

Razones similares en los AR 779/2014, 610/2019, 365/2018 y 640/2019, así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

Un grupo de habitantes del pueblo de Mixquic presentó una demanda de amparo para reclamar la omisión de autoridades federales, de la Ciudad de México y la delegación o

³³ En la sección 8.1 de este cuaderno se analiza también esta sentencia en relación con sus efectos para reparar las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano.

alcaldía de Tláhuac de adoptar todas las medidas a su alcance para restaurar y sanear los canales del Barrio de San Miguel. Argumentaron que el daño ambiental causado principalmente por el vertimiento de aguas residuales del Río Amecameca se traduce en una violación a su derecho de vivir en un medio ambiente sano; a gozar de los más altos niveles posibles de salud, así como su derecho humano al agua. En el juicio se dictó una sentencia que amparó a los habitantes de Mixquic y ordenó la realización de diferentes acciones para evaluar y reparar el daño ambiental en los canales.³⁴

Las autoridades responsables presentaron un recurso de revisión que atrajo y resolvió la Suprema Corte. En sus agravios, las autoridades dijeron que no han sido omisas en cumplir sus obligaciones de protección al ambiente porque han realizado varias acciones para proteger los canales de Mixquic. Expresaron que el daño ambiental causado por las descargas de aguas residuales del Río Amecameca no es su responsabilidad, porque lo han causado agentes privados y es responsabilidad de diferentes instituciones públicas e incluso, muchas de las descargas de aguas residuales que contaminan los canales se generan en fuentes en el Estado de México.

La Segunda Sala amparó a los habitantes de Mixquic en contra de las omisiones de autoridades de la Ciudad de México y la delegación Tláhuac, ordenando diversas medidas para la restauración y el sanamiento de los canales del Barrio San Miguel.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las autoridades de la Ciudad de México y delegacionales responsables de aplicar la legislación para la protección del medio ambiente, así como la prevención y restauración del equilibrio ecológico, tienen una obligación constitucional de realizar las acciones a su alcance para restaurar el daño ambiental y sanear los canales de Mixquic?
2. ¿La omisión de las autoridades de la Ciudad de México para evitar la contaminación causada por agentes privados y fuentes contaminantes en diferentes jurisdicciones territoriales como el Estado de México, así como para llevar a cabo todas las medidas a su alcance para la restauración y el saneamiento de los canales, viola el derecho humano a un medio ambiente sano de los habitantes de Mixquic?

³⁴ Entre otras acciones, la sentencia ordenó a las autoridades responsables: realizar una evaluación ambiental estratégica para la solución integral de la problemática ambiental que se presenta en la zona chinampera de San Andrés Mixquic; establecer sistemas de monitoreo de la calidad del agua en la zona chinampera de San Andrés Mixquic; coordinar y vigilar el registro de descargas de aguas residuales; realizar las acciones necesarias para convenir con la SEMARNAT y las autoridades del Estado de México acciones de protección ambiental; llevar a cabo los procedimientos administrativos correspondientes con el objeto de detener los asentamientos humanos irregulares; aplicar programas de restauración.

Criterios de la Suprema Corte

1. Las autoridades de la Ciudad de México y la delegación Tláhuac cuentan con atribuciones constitucionales y legales para proteger el medio ambiente, así como preservar y restaurar el equilibrio ecológico, por lo cual, estaban obligadas a impedir que se causaran daños ambientales como consecuencia, entre otros factores, de la contaminación causada por descargas de aguas residuales provenientes del Río Amecameca en los canales de Mixquic. Dichas autoridades tienen la obligación de garantizar el derecho a un medio ambiente sano de los habitantes del Barrio San Miguel, realizando todas las acciones a su alcance para restaurar y sanear los canales de Mixquic.

2. Las autoridades responsables violaron el derecho a un medio ambiente sano de los habitantes del pueblo de San Andrés Mixquic, porque no adoptaron todas las medidas posibles a su alcance y hasta el máximo de los recursos disponibles para evitar y controlar los procesos de degradación de las aguas en los canales del Barrio San Miguel. Esta obligación incluye la vigilancia y control de los agentes privados que causan la contaminación en el sitio; así como la coordinación con autoridades de otra jurisdicción, para atender una problemática ambiental común y reparar la violación causada al derecho humano a un medio ambiente sano de los solicitantes del amparo.

Justificación de los criterios

1. La justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano implica que los Estados deben dar una interpretación amplia al derecho de iniciar una demanda en asuntos ambientales, para lograr el acceso efectivo a la justicia (pág. 21, párr. 4).³⁵

Los Estados deben dar una interpretación amplia al derecho de iniciar una demanda en asuntos ambientales, para lograr el acceso efectivo a la justicia.

Así, "resulta inadecuado que se realice una interpretación restrictiva de los requisitos de procedibilidad de las acciones en materia ambiental; pues a fin de asegurar que no se generen daños irreparables en los ecosistemas, resulta suficiente con que sea 'razonable' tanto la existencia de una afectación al medio ambiente, como la correlativa responsabilidad que se imputa a las autoridades señaladas como responsables —derivada de los mandatos que la ley les impone en la materia—; para que la persona pueda acceder a la justicia a fin de dilucidarse si, efectivamente, los actos u omisiones del Estado, a través de sus agentes, han generado o no una violación al derecho humano a un medio ambiente sano." (Pág. 21, párr. 2).

La sentencia estudió el marco de competencias constitucionales y legales de las autoridades que se mencionaron como responsables en el juicio de amparo, resolviendo que,

³⁵ La sentencia refiere al Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en conjunción con la Decimotava de las Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali).

conforme al artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional, la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno (pág. 26, párrs. 4 y 5).³⁶

Del análisis de las leyes generales y locales que regulan las competencias de las autoridades responsables,³⁷ se concluyó que las autoridades de la Ciudad de México tienen una obligación constitucional de actuar coordinada y concurrentemente para tutelar los derechos a un medio ambiente sano y de acceso a agua segura, suficiente y asequible de las personas solicitantes del amparo, instrumentando las medidas necesarias para proteger, preservar y restaurar el equilibrio ecológico en los canales del Barrio de San Miguel.

2. La regulación del derecho humano a un medio ambiente sano en el artículo 4o. constitucional implica la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración (pág. 50, párr. 3). Las obligaciones de los Estados incluyen la adopción y aplicación de marcos jurídicos para proteger contra daños ambientales, incluyendo la regulación de los agentes privados que puedan causarlos (pág. 51, párr. 4).

La prevención y el control de la contaminación del agua es fundamental para que no se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas del país, por lo cual estos objetivos "son una meta prioritaria del Estado, en tanto resultan indispensables para que las personas puedan alcanzar un nivel de vida adecuado y digno." (Pág. 52, párr. 3). Asimismo, deberá llevarse a cabo la debida regulación, monitoreo y tratamiento de las aguas residuales (pág. 53, párr. 1).

En este contexto, la existencia o grado de contaminación que presentan los canales del Barrio de San Miguel es determinante para saber si las autoridades responsables han cumplido con sus obligaciones de protección del derecho humano a un medio ambiente sano (pág. 58, párrs. 1 y 3).

En este caso, las autoridades responsables no contrvirtieron los resultados de las pruebas periciales y oculares con las cuales se demostró el alto grado de contaminación en los canales del pueblo de San Andrés Mixquic (pág. 59, párr. 1), por lo que resulta claro que transgredieron el derecho humano de los solicitantes del amparo a un medio ambiente

³⁶ El análisis del marco jurídico que establece las competencias de las autoridades señaladas como responsables, en materia de protección del medio ambiente, puede consultarse en las páginas 26 a 47 de la sentencia.

³⁷ La sentencia analiza la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal; y la Ley de Aguas de la Ciudad de México. En cuanto a las autoridades que se encontraron responsables de los actos reclamados en el amparo están el Jefe de Gobierno; la Secretaría de Medio Ambiente y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México; así como la entonces delegación Tláhuac.

sano. El alto grado de contaminación "se traduce en un quebrantamiento del orden constitucional y legal de los referidos mandatos con los que cuenta la autoridad para preservar o restaurar el equilibrio ecológico de las aguas que se encuentran dentro de su jurisdicción." (Pág. 62, párr. 3).

La Segunda Sala consideró que en el sistema jurídico mexicano existen parámetros objetivos respecto al tratamiento de aguas residuales que debieron observar las autoridades responsables para combatir y controlar la contaminación de las aguas de los canales de San Andrés (pág. 65, párr. 3). La Suprema Corte concluyó que en este caso las autoridades "no han adoptado todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, para evitar y controlar procesos de degradación de las aguas; para vigilar que las descargas residuales cumplan con la normatividad vigente en cantidad y calidad, ni tampoco para llevar a cabo las acciones correctivas necesarias para sanear las aguas de los canales del Barrio de San Miguel." (Pág. 66, párr. 1).

Esta situación se agrava, además, porque la zona de los canales y las chinampas de Tláhuac fue declarada Patrimonio Mundial, Cultural y Natural por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por lo cual, la omisión de las autoridades responsables para evitar el daño ambiental en el sitio también es una violación a la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de la cual es parte el Estado mexicano (pág. 67, párr. 1).

Las autoridades responsables argumentaron también que los daños ambientales que se reclamaron no pueden atribuirse al Estado, porque la contaminación en los canales ha sido causada en gran medida por actos de agentes privados. La sentencia establece que el derecho humano a un medio ambiente sano no se cumple únicamente asegurando que los agentes estatales no afecten la sustentabilidad de los ecosistemas, sino que implica una obligación de adoptar todas las medidas positivas tendientes a su protección contra los actos de agentes no estatales que lo pongan en peligro (pág. 67, párr. 3).

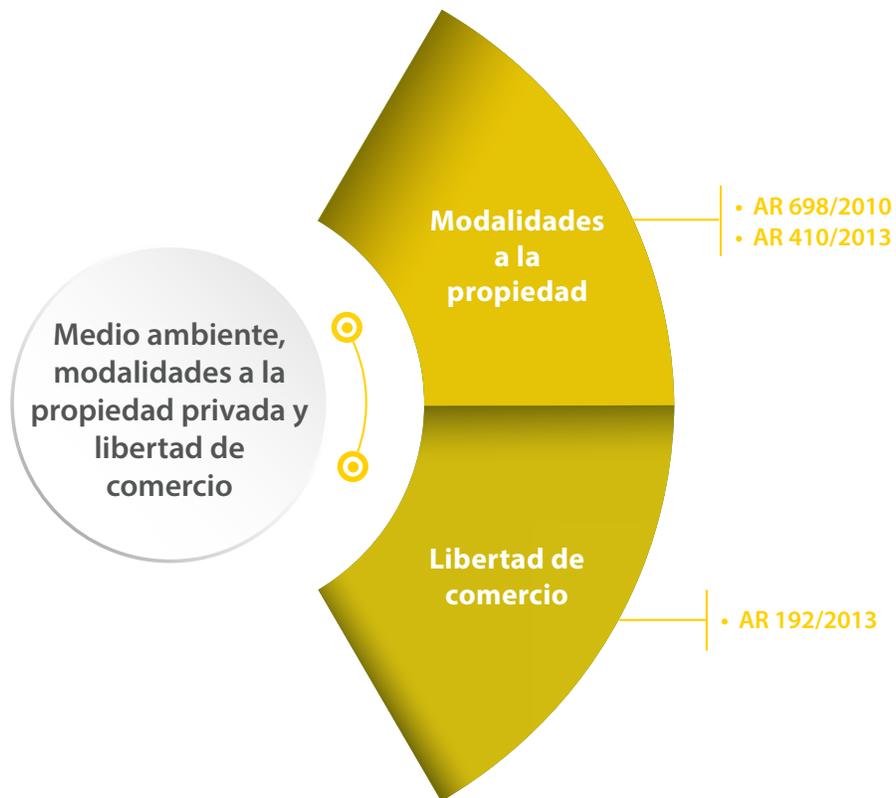
El derecho humano a un medio ambiente sano implica una obligación de adoptar todas las medidas positivas tendientes a su protección contra los actos de agentes no estatales que lo pongan en peligro.

La Suprema Corte encontró infundado el agravio expuesto por el jefe de gobierno de la Ciudad de México en cuanto a que la contaminación de los canales no era su responsabilidad, en tanto que las descargas de aguas residuales provienen también del Estado de México, por dos razones.

Primero, porque la legislación aplicable permite realizar acciones de coordinación entre las autoridades de diferentes órdenes de gobierno para atender problemas comunes. En segundo lugar, porque la mala calidad del agua también es resultado de otras emisiones que provienen de la Ciudad de México, como las descargas de aguas residuales por viviendas colindantes con el sitio y el manejo inadecuado de residuos peligrosos y domiciliarios por parte de agricultores y pobladores no identificados en San Andrés Mixquic (pág. 71, párr. 4).

Así, la contaminación del sitio también ha sido consecuencia de la omisión de las autoridades de la Ciudad de México para regular actos generados en su propia jurisdicción y llevar a cabo acciones de coordinación con otras entidades responsables para atender la problemática ambiental que afecta los canales de Mixquic (pág. 73, párr. 4).

4. Derecho humano a un medio ambiente sano, modalidades a la propiedad privada y libertad de comercio



4. Derecho humano a un medio ambiente sano, modalidades a la propiedad privada y libertad de comercio

4.1 Derecho humano a un medio ambiente sano y modalidades a la propiedad

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 698/2010, 1o. de diciembre de 2010

Hechos del caso

Una persona en Monterrey, Nuevo León, presentó una demanda de amparo en la cual reclamó la inconstitucionalidad de algunos artículos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y su aplicación por autoridades de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) a través de visitas de inspección, el inicio de un procedimiento administrativo y la clausura total temporal impuesta en predios de su propiedad, así como las sanciones que podrían determinarse como consecuencia de las presuntas infracciones cometidas durante el desarrollo de un proyecto inmobiliario, al no contar con autorizaciones en materia de cambio de uso de suelo de terrenos forestales y de impacto ambiental emitidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El juicio de amparo se sobreseyó y el desarrollador del proyecto inmobiliario presentó un recurso de revisión en el cual se confirmó la sentencia. Asimismo, el Tribunal Colegiado remitió el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver lo relacionado con la inconstitucionalidad de la LGDFS.

En su recurso de revisión, el desarrollador del proyecto inmobiliario expuso que se violaron sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, afectándose indebidamente su propiedad y sus derechos adquiridos. Entre sus agravios, expuso que la LGDFS es inconstitucional

porque sus disposiciones sobre el cambio de uso de suelo de terrenos forestales como una materia federal,³⁸ invaden la competencia de los municipios en materia de zonificación, desarrollo urbano municipal y control de la utilización del suelo en su jurisdicción territorial conforme al artículo 115, fracción V, de la Constitución Federal. También argumentó que los predios de su propiedad se encuentran en una zona urbana regulada por el plan de desarrollo urbano municipal y que contaba con la aprobación de factibilidad del proyecto urbanístico, así como los permisos necesarios de uso de suelo y desmonte de la vegetación forestal emitidos por las autoridades municipales, por lo cual, no necesitaba las autorizaciones federales que le requirió la PROFEPA. Asimismo, en su recurso de revisión, mencionó que contaba con derechos adquiridos para desarrollar su proyecto de urbanización, constituidos por tener los permisos municipales necesarios. La sentencia de la Suprema Corte negó el amparo, reconociendo la constitucionalidad de los artículos reclamados de la LGDFS.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La LGDFS, al establecer que corresponde a la SEMARNAT evaluar y autorizar los cambios de uso de suelo en terrenos forestales, invade las facultades de los municipios en materia de zonificación, desarrollo urbano municipal y control de la utilización del suelo en su jurisdicción territorial conforme al artículo 115, fracción V, de la Constitución?

³⁸ En la demanda de amparo se planteó la inconstitucionalidad, entre otros, del artículo 117 de la LGDFS, que establecía lo siguiente respecto de los cambios de uso de suelo en terrenos forestales y las atribuciones de las autoridades federales:

"Artículo 117. La Secretaría sólo podrá autorizar el cambio de uso del suelo en terrenos forestales, por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos que demuestren que no se compromete la biodiversidad, ni se provocará la erosión de los suelos, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación; y que los usos alternativos del suelo que se propongan sean más productivos a largo plazo. Estos estudios se deberán considerar en conjunto y no de manera aislada.

En las autorizaciones de cambio de uso del suelo en terrenos forestales, la autoridad deberá dar respuesta debidamente fundada y motivada a las propuestas y observaciones planteadas por los miembros del Consejo Estatal Forestal.

No se podrá otorgar autorización de cambio de uso de suelo en un terreno incendiado sin que hayan pasado 20 años, a menos que se acredite fehacientemente a la Secretaría que el ecosistema se ha regenerado totalmente, mediante los mecanismos que para tal efecto se establezcan en el reglamento correspondiente.

Las autorizaciones que se emitan deberán atender lo que, en su caso, dispongan los programas de ordenamiento ecológico correspondiente, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

La Secretaría, con la participación de la Comisión, coordinará con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la política de uso del suelo para estabilizar su uso agropecuario, incluyendo el sistema de roza, tumba y quema, desarrollando prácticas permanentes y evitando que la producción agropecuaria crezca a costa de los terrenos forestales.

Las autorizaciones de cambio de uso del suelo deberán inscribirse en el Registro.

La Secretaría, con la participación de la Comisión, coordinará con diversas entidades públicas, acciones conjuntas para armonizar y eficientar los programas de construcciones de los sectores eléctrico, hidráulico y de comunicaciones, con el cumplimiento de la normatividad correspondiente".

2. ¿La LGDFS afecta indebidamente la propiedad privada al establecer requisitos para que la SEMARNAT pueda autorizar, por excepción, los cambios de uso de suelo forestal y llevar a cabo actos de autoridad relacionados con la protección y la conservación de los recursos forestales, así como el desarrollo forestal sustentable?

Crterios de la Suprema Corte

1. La LGDFS, al establecer que corresponde a la SEMARNAT evaluar y autorizar los cambios de uso de suelo en terrenos forestales, no invade las facultades de los municipios en materia de zonificación, desarrollo urbano municipal y control de la utilización del suelo en su jurisdicción territorial. El artículo 115, fracción V, constitucional establece que los municipios ejercerán las facultades mencionadas en términos de las leyes federales y estatales, entre las que se encuentra la legislación en materia de protección al ambiente y desarrollo forestal sustentable, que confieren a la SEMARNAT atribuciones para autorizar cambios de uso de suelo en terrenos forestales, así como realizar visitas de inspección e imponer las medidas necesarias para cumplir los objetivos de conservación de los ecosistemas forestales.

2. La LGDFS no afecta indebidamente la propiedad privada al establecer requisitos para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales pueda autorizar, por excepción, los cambios de uso de suelo forestal y llevar a cabo actos de autoridad relacionados con la protección y la conservación de los recursos forestales, así como el desarrollo forestal sustentable. La LGDFS es reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, que establece la imposición de modalidades a la propiedad privada y la regulación de los elementos naturales susceptibles de apropiación para, entre otros fines, cuidar de su conservación. El derecho de propiedad privada está sujeto al interés público y, en caso de ser necesario, deben privilegiarse los intereses de la sociedad en los términos que dispone expresamente la Constitución, como es el caso de la protección del derecho humano a un medio ambiente adecuado.

Justificación de los criterios

1. La LGDFS incluye como objetivos la conservación de los recursos y ecosistemas forestales del país y la distribución de competencias en la materia entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno.³⁹ La misma Ley General establece que la SEMARNAT tiene, entre otras facultades, la evaluación y autorización del cambio de uso del suelo en terrenos forestales (pág. 33, párr. 1).

³⁹ Artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.

Por su parte, el artículo 115, fracción V, constitucional establece la competencia de los municipios para, entre otras cosas, formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; así como controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su jurisdicción, observando en todo caso lo que disponen las leyes federales y estatales relativas, como es la LGDFS (pág. 36, párrs. 1 y 2).

2. Como se explicó en los párrafos anteriores, el legislador constitucional decidió que el ejercicio de las facultades del municipio no es ilimitado, como también lo menciona el último párrafo del artículo 115 constitucional, en el cual se determina que las autoridades municipales podrán expedir reglamentos y disposiciones administrativas, observando los fines que prevé el tercer párrafo del artículo 27 de la misma Constitución Federal (pág. 39, párr. 2).

Los terrenos y recursos forestales están regulados por el artículo 27 constitucional, en el cual se establece una delimitación al derecho de propiedad que permite imponer modalidades y regular la propiedad privada; así como los elementos naturales susceptibles de apropiación, "con el objeto superior de su conservación y el cuidado del desarrollo sustentable a través del ordenamiento de los asentamientos humanos y la regulación y planeación del crecimiento de los centros de población para preservar y restaurar el equilibrio ecológico." (Pág. 41, párr. 1).

La Primera Sala resolvió que el ejercicio del derecho de propiedad privada está sujeto al interés público y no es oponible a la colectividad, sino que por el contrario, en caso de ser necesario deben privilegiarse los intereses de la sociedad en los términos que dispone expresamente la Constitución, como es el caso del derecho humano a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, protegido por el artículo 4o. (pág. 42, párr. 1).

La LGDFS es reglamentaria del artículo 27 constitucional, "cuyo párrafo tercero permite a las autoridades imponer a la propiedad privada las modalidades atendiendo el interés colectivo y regular el desarrollo de los asentamientos humanos preservando los recursos naturales y su mejor aprovechamiento, como conducto del ejercicio [del] derecho fundamental de tener un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar." (Pág. 44, párr. 1).

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 410/2013, 23 de octubre de 2013

Hechos del caso

En el 2002 una persona en Isla Mujeres, Quintana Roo, obtuvo una autorización en materia de impacto ambiental otorgada por la SEMARNAT para realizar un proyecto de desarrollo inmobiliario. La autorización fue prorrogada en dos ocasiones para elaborar un programa integral de manejo ambiental y preparar el sitio para la construcción del proyecto.

Cuando la misma persona solicitó una prórroga por tercera vez, la SEMARNAT la negó por razones procedimentales y porque, al haber entrado en vigor una reforma a la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) para la protección de los manglares, se consideró que el proyecto era inviable bajo el marco jurídico aplicable en ese momento. Inconforme con esta decisión, la desarrolladora del proyecto promovió un juicio de amparo que le fue negado y, posteriormente, interpuso un recurso de revisión que atrajo la Corte.

En sus agravios, la desarrolladora del proyecto expresó que la Juez de Distrito no había analizado todos los planteamientos de su demanda de amparo y reclamó la inconstitucionalidad del artículo 60 Ter de la LGVS,⁴⁰ así como de la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 (en adelante NOM-022),⁴¹ que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar por considerar que se causaron diversas afectaciones a sus garantías de audiencia previa e irretroactividad de la ley, igualdad, legalidad y seguridad jurídica (artículos 1o., 14 y 16 constitucionales). La Suprema Corte de Justicia negó el amparo a la desarrolladora del proyecto en Isla Mujeres, declarando la constitucionalidad del artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022, la cual establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022, al establecer diversas condiciones para la realización de obras y actividades que garanticen la conservación de los manglares, violan el principio de irretroactividad de la ley cuando se utilizan como fundamento para negar una prórroga para el desarrollo de un proyecto que había sido previamente autorizado a la entrada en vigor de dichas disposiciones jurídicas?

2. ¿El artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022 tienen efectos confiscatorios porque las condiciones que establecen para el desarrollo de proyectos en ecosistemas de manglar impiden el uso de la propiedad privada, sin mediar una indemnización previa?

⁴⁰ "Artículo 60 TER. Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos." Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar."

⁴¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003.

3. ¿El artículo 60 Ter de la LGVS contraviene la garantía de igualdad jurídica porque crea una situación de inequidad entre los propietarios de predios con manglares que se ven impedidos a desarrollar sus proyectos, quedando en desventaja frente a quienes pueden llevarlos a cabo porque no hay ecosistemas de manglar en sus terrenos?

4. ¿La NOM-022 contraviene los principios de legalidad y seguridad jurídica al imponer modalidades a la propiedad privada, cuando ésta es una facultad reservada al Congreso de la Unión conforme al artículo 27 constitucional?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022 no violan el principio de irretroactividad de la ley, porque operan hacia el futuro, y deben ser aplicados por la SEMARNAT durante el procedimiento de evaluación del impacto ambiental previsto por la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; misma que establece que los desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros, así como las obras y actividades en humedales y manglares, requieren una autorización en materia de impacto ambiental de competencia federal. La misma ley general establece que al llevar a cabo esta evaluación y decidir sobre cualquier prórroga, la SEMARNAT debe tener en cuenta todas las disposiciones jurídicas aplicables para reducir al mínimo el impacto ambiental negativo de los proyectos, incluyendo, en este caso, la NOM-022 y el artículo 60 Ter de la LGVS, que protegen los humedales costeros y manglares.

2. El artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022 no tienen efectos confiscatorios, sino que establecen modalidades a la propiedad conforme al artículo 27 constitucional, para cumplir con los fines constitucionales legítimos de la conservación de los recursos naturales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y, la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano. Las medidas para proteger los humedales costeros y los manglares contenidas en las normas reclamadas son razonables y proporcionales.

3. El artículo 60 Ter de la LGVS no contraviene la garantía de igualdad jurídica, porque la diferencia de trato que hace entre los propietarios de predios que tienen manglares, respecto de aquellos donde no hay dichos ecosistemas, responde a una situación fáctica: la presencia de especies en riesgo que requieren una protección especial. Por lo que, no hay un trato desigual a sujetos en condiciones iguales. El artículo 60 Ter de la LGVS responde también a la obligación del Estado de garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano, tanto en interés y beneficio social para los individuos en el presente, como desde un plano intergeneracional.

4. La NOM-022 no contraviene las garantías de legalidad y seguridad jurídica al establecer modalidades a la propiedad, porque su finalidad es la protección del derecho a un medio

ambiente sano, la conservación de los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, como lo disponen los artículos 4o. y 27 constitucionales. El legislador federal puede permitir a órganos especializados la regulación de cuestiones muy específicas a partir de normas oficiales mexicanas, como en este caso las condiciones técnicas para la conservación de los ecosistemas de manglar.

Justificación de los criterios

1. La solicitante del amparo argumentó que la aplicación de la NOM-022 y el artículo 60 Ter de la LGVS inhibió su derecho de propiedad al establecerse restricciones al desarrollo sobre los manglares, con efectos retroactivos.

La Primera Sala estableció que las disposiciones jurídicas mencionadas no tienen efectos retroactivos, porque operan hacia el futuro para prevenir riesgos y daños a los ecosistemas de manglar (pág. 57, párr. 1). Estas no pueden ser aplicadas para impedir, sin causa justificada, que se desarrollen proyectos ya completados pero, a partir de su entrada en vigor, deben cumplirse por los particulares y aplicarse por la SEMARNAT a través de la evaluación de impacto ambiental, incluyendo las prórrogas para proyectos que pretendan realizarse en ecosistemas costeros o que puedan afectar los humedales y manglares, como lo establece la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente⁴² (pág. 57, párr. 2).

2. El artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022 no tienen efectos confiscatorios, sino que establecen modalidades a la propiedad conforme al artículo 27 constitucional, para cumplir con fines legítimos como la conservación de los recursos naturales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano. Las medidas de protección de los humedales costeros y los manglares contenidas en las normas reclamadas son razonables y proporcionales.

El artículo 27, tercer párrafo, de la Constitución⁴³ se refiere al derecho de la Nación —que debe ser leído como competencia o facultad— de imponer modalidades a la propiedad privada para proteger el interés público, así como de regular el aprovechamiento de re-

El establecimiento de modalidades a la propiedad conforme al artículo 27 constitucional se refiere a fines legítimos cuando persigue la conservación de los recursos naturales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano.

⁴² La sentencia hace referencia a los artículos 28, 30 y 35 de la LGEEPA.

⁴³ El texto referido establece lo siguiente: "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

cursos naturales susceptibles de apropiación en beneficio de la sociedad (pág. 61, párr. 2). Para lo anterior, la Constitución establece en el mismo artículo que deben dictarse las medidas necesarias para, entre otras cosas, preservar y restaurar el equilibrio ecológico (pág. 63, párr. 1). Lo anterior se relaciona además con el artículo 4o. constitucional que reconoce el derecho a un medio ambiente sano y la obligación del Estado para garantizarlo.

En este contexto y para proteger el interés público, el establecimiento de modalidades a la propiedad no es una expropiación o confiscación (pág. 63, párr. 2). Para evitar la arbitrariedad, la autoridad debe fundar y motivar suficientemente las modalidades a la propiedad (pág. 64, párr. 1) y las medidas en las cuales se establezcan deben ser razonables respecto del fin que se busca lograr, así como necesarias y proporcionales (pág. 64, párr. 2).

En este caso, la NOM-022-SEMARNAT-2003 tiene como finalidad proteger el medio ambiente y los humedales costeros y manglares, lo que constituye un objetivo constitucional legítimo (pág. 65, párrs. 1 y 2). Asimismo, el artículo 60 Ter de la LGVS y la norma oficial reclamada son razonables conforme a la imposición de modalidades a la propiedad bajo el artículo 27 constitucional, porque buscan la preservación de los recursos naturales y los servicios ambientales (pág. 65, párr. 3). Las medidas regulatorias también son proporcionales, porque el derecho de propiedad acepta limitaciones cuando se necesiten para proteger el interés social y en este caso, es la protección del medio ambiente, tutelado por la Constitución (pág. 66, párr. 1).

La Primera Sala consideró que la NOM-022-SEMARNAT-2003 no es inconstitucional cuando impone modalidades a la propiedad, porque el artículo 27 constitucional no establece un principio de reserva de ley formal, sino que establece que se dictarán las medidas necesarias para proteger el interés y beneficio social, debiendo también garantizarse el derecho humano a un medio ambiente sano (pág. 67, párr. 2). El legislador puede encargar la regulación de ciertos aspectos muy específicos a órganos especializados (pág. 68, párr. 1).

3. La diferencia de trato que hace la LGVS entre los propietarios de predios que tienen manglares, respecto de donde no los hay, responde a una situación fáctica: la presencia de los ecosistemas protegidos (pág. 70, párr. 3); por lo cual, no hay una situación de igualdad entre los dos tipos de propietarios a los cuales se refirió la solicitante del amparo, y por tanto, no se viola su garantía de igualdad (pág. 71, párr. 2). Adicionalmente, las restricciones a la propiedad que se reclaman provienen de regulaciones para proteger el medio ambiente y por tanto, las distinciones de trato a quienes tienen terrenos con manglares, se basa en la obligación del Estado de garantizar el derecho a un medio ambiente sano, como lo ordena el artículo 4o. constitucional (pág. 72, párr. 4).

La sentencia establece además, que atendiendo al tipo de interés que protege el derecho humano a un medio ambiente sano, deben estudiarse las condiciones de trato que hace la LGVS para proteger los manglares desde un plano intergeneracional, pues "el derecho a un medio ambiente adecuado no solamente responde al interés o beneficio social de los individuos existentes, sino que debe entenderse como un derecho también de los individuos que existirán en el futuro el interés constitucional, definido como interés público y social en el tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución debe entenderse, de este modo, aplicable a un entorno cambiante y cuyas necesidades se modifican por su explotación, por sus condiciones específicas de su conservación y preservación y, algo que resulta fundamental, de nuestra manera de entender comprender y sistematizar estas necesidades y condiciones." (Pág. 73, párr. 2).

El derecho a un medio ambiente adecuado no solamente responde al interés o beneficio social de los individuos existentes, sino que debe entenderse como un derecho también de los individuos que existirán en el futuro.

4. La NOM-022 establece modalidades a la propiedad con el fin de proteger el derecho a un medio ambiente sano, la conservación de los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, como lo disponen los artículos 4o. y 27 constitucionales.

El artículo 27 constitucional establece en su párrafo tercero que la Nación tiene, en todo momento, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para cuidar de su conservación. En el texto constitucional no existe ninguna reserva de ley formal, sino que se refiere a las "medidas necesarias" que la Nación puede imponer. El "interés social" y el "beneficio social" a los que hace referencia el mismo artículo, son conceptos jurídicos indeterminados, cuyo contenido puede definirse a partir de medidas específicas, de carácter legal o reglamentario, o en normas administrativas generales, dictadas por las autoridades competentes en las cuales se pueden establecer modalidades a la propiedad (pág. 67, párr. 2). Estas facultades también corresponden al cumplimiento de la obligación de las autoridades estatales para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano (pág. 67, párr. 3).

En un primer momento corresponde al legislador democrático dotar de contenido a esos conceptos indeterminados que aparecen en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, "y, en su caso, establecer diseños regulatorios que, al final, terminen depositando la regulación de ciertos aspectos muy específicos a órganos especializados, pero siempre tiene que ser por referencia a la ley que se debe trazar el origen de la legitimidad de las modalidades al uso de la propiedad" (pág. 68, párr. 1).

4.2 Derecho humano a un medio ambiente sano y libertad de comercio

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 192/2013, 10 de julio de 2013⁴⁴

Hechos del caso

Una persona moral promovió un juicio de amparo indirecto en contra de varias disposiciones, a través de las cuales se regularon condiciones ambientales para la importación de vehículos usados, modelos 2003 y anteriores, en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Ley Aduanera, incluyendo el "Acuerdo por el que se dan a conocer las condiciones ambientales a que se sujetará la importación de vehículos usados equipados con motor diésel y con peso vehicular mayor a 3,857 kilogramos" (en adelante el Acuerdo Ambiental). Reclamaron también los actos de aplicación de esas normas, entre otras cosas, por considerarlos discriminatorios y establecer restricciones injustificadas al libre comercio.⁴⁵ El juicio de amparo se sobreseyó y el solicitante del amparo presentó un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia. En su recurso de revisión, el importador de vehículos usados formuló diversos argumentos en los cuales expresó que las disposiciones jurídicas reclamadas y sus actos de aplicación violaron sus garantías de igualdad, libertad de comercio y seguridad jurídica. La Suprema Corte negó el amparo al encontrar que las disposiciones reclamadas y su aplicación no contravienen la Constitución ni el TLCAN.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El Acuerdo Ambiental que regula la importación de vehículos usados en el contexto del TLCAN viola la garantía de igualdad al establecer injustificadamente un trato diferenciado para los vehículos modelos 2003 y anteriores, respecto de los fabricados en el 2004 y posteriores, sin que se presente una motivación para explicar porque los primeros no cumplen con la normatividad internacional?

⁴⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció y resolvió en el mismo sentido también los siguientes amparos en revisión: AR 228/2013, AR 154/2013, AR 443/2013 y el AR 36/2014.

⁴⁵ En particular se reclamó la inconstitucionalidad del "Acuerdo por el que se dan a conocer las condiciones ambientales a que se sujetará la importación de vehículos usados equipados con motor diésel y con peso vehicular mayor a 3,857 kilogramos"; el "Decreto por el que se regula la importación definitiva de vehículos usados"; las "Reglas de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para dos mil once y su Anexo 22"; el "Acuerdo por el que se aceptan como equivalentes a la Norma Oficial Mexicana NOM-041-SEMARNAT-2006 y la NOM-047-SEMARNAT-1999"; la "Vigésima Novena modificación al Acuerdo por el que la Secretaría de Economía emite reglas y criterios de carácter general en materia de Comercio Exterior"; el "Anexo 2 de la resolución que establece el mecanismo para garantizar el pago de contribuciones de mercancías sujetas a precios estimados"; y la aplicación de los artículos 84-A y 86-A de la Ley Aduanera.

2. ¿El Acuerdo Ambiental vulnera el principio de razonabilidad porque las restricciones para la importación de vehículos usados modelos anteriores a 2003 no están justificadas y son arbitrarias, basadas en presunciones?

3. ¿El Acuerdo Ambiental transgrede el principio de legalidad porque no señala los motivos y las bases objetivas para restringir la importación definitiva de vehículos modelos anteriores a 2004?

4. ¿Las disposiciones reclamadas violan el principio de proporcionalidad al no considerar otras opciones menos lesivas que la restricción para importar definitivamente vehículos modelo 2003, como la regulación de estándares ecológicos que puedan cumplir en materia de emisiones contaminantes?

5. ¿El Acuerdo Ambiental viola el artículo 5o. constitucional porque restringe la libertad de comercio sin justificar cómo la importación de vehículos usados anteriores a 2003 afecta derechos de terceros o de la sociedad?

6. ¿Las disposiciones jurídicas reclamadas contravienen el TLCAN⁴⁶ y la garantía de seguridad jurídica por imponer restricciones al comercio que no tienen una justificación científica, no derivan de una evaluación de riesgos y no son medidas idóneas para proteger el medio ambiente?

Crterios de la Suprema Corte

1. El Acuerdo Ambiental y las demás disposiciones que establecen condiciones ambientales para la importación de vehículos usados en el contexto del TLCAN no violan la garantía de igualdad, porque el trato diferenciado que se establece respecto de la importación de vehículos modelos 2003 y anteriores, en relación con los fabricados en el 2004 y posteriores, tiene un fin constitucional legítimo que es la protección de los derechos que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar y a la salud, pues los vehículos automotores que usan diésel como combustible generan emisiones a la atmósfera que deterioran la calidad del aire.

⁴⁶ Se reclamó la violación de los artículos 904 y 907 del TLCAN. El primero de esos artículos establece, entre otras cosas, el derecho de las Partes de fijar el nivel de protección que consideren apropiado para lograr sus intereses legítimos en materia de medio ambiente; la obligación de no incurrir en tratos discriminatorios o menos favorables a bienes o prestadores de servicios de otros países; ni establecer medidas relativas a normalización cuyo efecto u objeto sea crear obstáculos innecesarios al comercio. No se considerará que una medida crea obstáculos innecesarios al comercio cuando la finalidad demostrable de la medida sea lograr un objetivo legítimo; y dicha medida no funcione de manera que excluya bienes de otra Parte que cumplan con ese objetivo legítimo. El artículo 907 regula lo relativo a las evaluaciones de riesgo que pueden realizar las Partes para cumplir con sus objetivos legítimos, pudiendo tener en cuenta, entre otros factores relacionados con un bien o un servicio, por ejemplo, la evidencia científica o información técnica disponibles y las condiciones ambientales.

2. El Acuerdo Ambiental no vulnera el principio de razonabilidad porque las restricciones para la importación de vehículos usados modelos anteriores a 2003 están justificadas y no son arbitrarias ni se basan en presunciones, sino que tienen una relación objetiva y pertinente para garantizar la protección al ambiente y la salud de las personas. El Acuerdo Ambiental señala de manera expresa que el año modelo de los motores es la identificación necesaria para evitar que las emisiones de contaminantes de los vehículos que no cumplen con el estándar ambiental internacional (EPA 2004) entren y circulen en territorio nacional.

3. El Acuerdo Ambiental no viola el principio de legalidad porque en su parte considerativa establece como motivación para restringir la importación definitiva de vehículos usados modelos 2003 y anteriores, cuando únicamente los motores fabricados a partir de 2004 pueden cumplir los estándares de emisiones y opacidad establecidos en las normas oficiales mexicanas y estándares internacionales para mejorar la calidad del aire en México.

4. Las disposiciones reclamadas no violan el principio de proporcionalidad toda vez que la distinción que se hace respecto de la importación definitiva de vehículos modelo 2003 y anteriores se justifica porque el diseño de fabricación tipo EPA 2004 permite el cumplimiento de los niveles establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-044-SEMARNAT-2006 y no se encuentra que exista una medida menos lesiva para cumplir dichos fines. Las medidas regulatorias estudiadas conllevan beneficios superlativos atendiendo al interés que representa la protección al medio ambiente y la salud de las personas, cuya trascendencia se refleja en su carácter de derechos fundamentales.

5. El Acuerdo que establece condiciones ambientales para la importación de vehículos usados de modelo 2003 y anteriores en el contexto del TLCAN, no viola el artículo 5o. constitucional, porque la libertad de comercio puede restringirse cuando se afecte el interés general, como ocurre si se permite la entrada al país de vehículos que no cumplen con las especificaciones que se establecen en las normas oficiales mexicanas y sus equivalentes internacionales sobre límites máximos permisibles de emisión de contaminantes. Las disposiciones reclamadas tienen como objetivo tutelar un derecho preferente a favor de la colectividad, que es el de vivir en un medio ambiente sano.

6. Las disposiciones reclamadas que restringen la importación de vehículos usados modelos 2003 y anteriores no vulneran la garantía de seguridad jurídica, porque tanto la Constitución como el TLCAN reconocen que la protección del derecho a un medio ambiente adecuado es un objetivo legítimo. No se imponen restricciones injustificadas al comercio porque se realizó una evaluación de riesgo basada en criterios que regula el TLCAN, como la evidencia científica o la información técnica disponibles, los procesos o métodos de producción así como las condiciones ambientales que deben protegerse con la regulación.

Justificación de los criterios

1. Las disposiciones reclamadas no violan la garantía de igualdad del artículo 1o. constitucional, porque —como lo expuso la SEMARNAT— en el Acuerdo Ambiental, el objetivo de las mismas es establecer requisitos consistentes con la normatividad ambiental nacional e internacional en materia de límites máximos permisibles de emisión de contaminantes a la atmósfera para garantizar la protección al medio ambiente, los ecosistemas y la salud humana (pág. 122, párr. 4).

Dichos objetivos "son constitucionalmente legítimos, a la luz del artículo 4o. de la Constitución que establece el derecho que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y el derecho a la salud. Evitar la importación de vehículos anteriores a 2004 es una medida adecuada para que se cumplan los objetivos de preservar el ambiente, el equilibrio ecológico y, en último término, la salud de las personas, pues los vehículos automotores que usan diésel como combustible generan emisiones a la atmósfera que deterioran la calidad del aire" (pág. 128, párr. 4).

2. Las medidas regulatorias reclamadas son razonables. Están debidamente justificadas al ser consistentes en la restricción a la importación de vehículos usados modelos anteriores a 2003, porque la limitación a la importación de vehículos anteriores a 2004 guarda una relación objetiva y pertinente con el fin de garantizar la protección al ambiente y la salud de las personas. El Acuerdo Ambiental señala de manera expresa que, el año modelo de los motores es la identificación que establece el fabricante para vincular el diseño del motor con la norma ambiental vigente al tiempo de su fabricación, con lo cual se acredita también el nivel de emisiones que generó dicho vehículo en su condición de nuevo (pág. 130, párr. 1). Así, la medida regulatoria no es arbitraria ni se basa en presunciones; es necesaria para evitar que las emisiones de contaminantes de los vehículos que no cumplen con el estándar ambiental internacional (EPA 2004) entren y circulen en territorio nacional (pág. 130, párr. 2).

3. La Suprema Corte resolvió que el Acuerdo Ambiental no transgrede el principio de legalidad porque establece en su parte considerativa una motivación de las regulaciones que restringen la importación definitiva de vehículos usados, explicando que, únicamente los motores o los vehículos equipados con motores de año modelo 2004 y posteriores, diseñados bajo la normatividad EPA 2004, pueden cumplir los estándares de emisiones y opacidad establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-044-SEMARNAT-2006, la cual induce a la adopción de tecnologías cada vez menos contaminantes para mejorar la calidad del aire en México (pág. 130, párr. 3; pág. 131, párr. 1).

4. El solicitante del amparo argumentó que el Acuerdo Ambiental y las demás disposiciones reclamadas no cumplen con los requisitos del principio de proporcionalidad porque

la restricción para importar definitivamente vehículos modelo 2003 y anteriores no es una medida necesaria, toda vez que existen otras opciones como la regulación de los requisitos ecológicos que debían cumplir dichos vehículos (pág. 131, párr. 2). La Suprema Corte ha establecido que para cumplir con el principio de igualdad, las medidas que establezcan distinciones deben, además de tener un fin constitucional legítimo y ser adecuadas para cumplirlo; es decir, deben ser proporcionales. Por lo que "es indispensable que exista una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con estándares y juicios cuya pertinencia pueda apreciarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo concurrir una relación proporcional entre los medios empleados y la finalidad perseguida." (Pág. 131, párr. 4).

En este contexto, la proporcionalidad de la distinción entre vehículos anteriores a 2004 y posteriores se justifica porque el diseño de fabricación tipo EPA 2004 permite el cumplimiento de los niveles establecidos en la Norma Oficial Mexicana NOM-044-SEMARNAT-2006. Adicionalmente no se encuentra que exista una medida menos lesiva para permitir la entrada a territorio nacional de los vehículos con motor de modelo anterior a 2004, pues únicamente los diseños de motor posteriores a ese año tienen las características de desplazamiento, configuración de cilindros, potencia y sistemas de control de emisiones, requeridas para cumplir con los estándares internacionales señalados (pág. 132, párr. 1).

Respecto de estos argumentos presentados por el quejoso, la Suprema Corte concluyó que "si bien se restringe la gama de posibilidades de importación de vehículos usados, lo cierto es que esta medida conlleva beneficios superlativos atendiendo al interés que representan la protección al medio ambiente y la salud de las personas, cuya trascendencia se refleja en su carácter de derechos fundamentales. No restringir el ingreso de vehículos con motores que correspondan a tecnologías que no se adecúan a la norma EPA 2004, representa un retroceso en la adopción de políticas públicas para mejorar la calidad del aire en el país. Además, la norma impugnada no torna ruinoso la actividad de los importadores de vehículos usados, pues prohíbe únicamente las importaciones de vehículos usados que puedan dañar al ambiente y poner en riesgo la salud de las personas." (Pág. 133, párr. 1).

5. El artículo 5o. constitucional prevé que la libertad de comercio, cuando sea lícita, podrá limitarse por decisión judicial cuando se ofendan derechos de terceros, o gubernativa, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Así, la libertad de comercio protegida por la Constitución no es irrestricta e ilimitada, sino condicionada a cumplir con ciertos presupuestos fundamentales (pág. 138, párr. 4), como la protección del interés público, por lo cual es necesario que la actividad comercial de que se trate, aun siendo lícita, no afecte el derecho de la sociedad; que es un interés mayor que se tutela por encima del individual (pág. 139, párr. 2).

En este caso, la actividad comercial desarrollada por las empresas que importan vehículos automotores usados de años anteriores al 2004 puede afectar el interés general si se permite la entrada al país de autos que no cumplen con las especificaciones que se establecen en las normas oficiales mexicanas y sus equivalentes internacionales sobre límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de vehículos, cuya consecuencia sería la afectación a la salud y al medio ambiente (pág. 141, párr. 2). Así, para llevar a cabo la actividad comercial que desarrolla el solicitante del amparo no puede exigirse la libertad de comercio "pues dicha actividad conlleva a su vez la afectación de un derecho preferente tutelado por la ley a favor de la colectividad; en el caso se trata del derecho a la salud y a un ambiente sano, el cual se encuentra tutelado en el artículo 4o. constitucional." (Pág. 141, párr. 3).

6. Las normas reclamadas no contravienen la Constitución ni el TLCAN porque no son medidas arbitrarias que limitan de manera injustificada el libre comercio, toda vez que persiguen un objetivo legítimo y consistente con dicho Tratado Internacional, y se justifican con estándares científicos que son de carácter internacional (pág. 156, párr. 2). El objetivo de las disposiciones que reclama el solicitante del amparo es la protección del medio ambiente a partir de la regulación de emisiones contaminantes (pág. 156, párr. 3). Este objetivo es considerado por el propio TLCAN como legítimo para establecer barreras al comercio (pág. 157, párr. 1).⁴⁷

Asimismo, las partes del TLCAN suscribieron el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en el cual reconocieron su obligación de proteger el medio ambiente mediante el establecimiento de instrumentos económicos, entre otras cosas (pág. 157, párr. 2).⁴⁸

La protección del medio ambiente es un objetivo constitucional legítimo, relativo al derecho a un medio ambiente sano para todas las personas que debe garantizar el Estado (pág. 158, párr. 1) y se relaciona también con la obligación que establece el artículo 1o. de la Constitución de reconocer y proteger los derechos humanos de fuente internacional, incluyendo el derecho a los más altos niveles de salud conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual es parte el Estado mexicano (pág. 158, párr. 2).

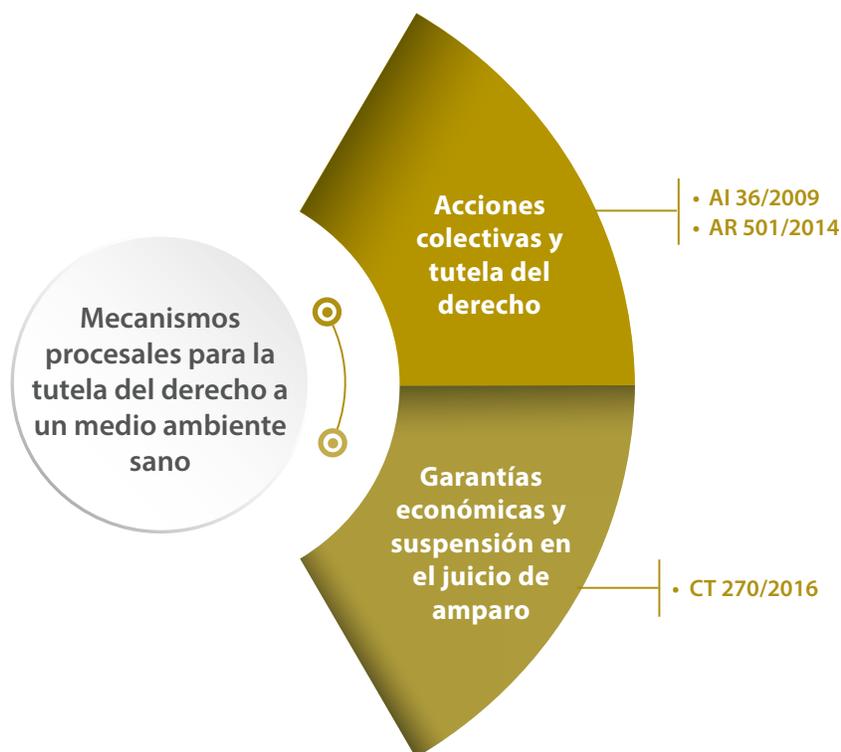
⁴⁷ La sentencia refiere, por ejemplo, el artículo 915 del TLCAN, en el cual se establece lo siguiente:
"Artículo 915: Definiciones

1. Para efectos de este capítulo: [...] objetivo legítimo incluye un objetivo tal como: b) la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del ambiente y de los consumidores (incluidos asuntos relativos a la calidad e identidad de bienes o servicios) [...]". (Énfasis en el original).

⁴⁸ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de diciembre de 1993.

La SEMARNAT realizó una evaluación de riesgo basada en criterios que regula el TLCAN, como la evidencia científica o la información técnica disponibles, los procesos o métodos de producción y las condiciones ambientales. Con estos datos se demostró la necesidad de regular la importación de los vehículos que utilizan motores fabricados o producidos con una normatividad correspondiente al año 2003 o anteriores, porque sus emisiones contaminantes pueden dañar el medio ambiente (pág. 161, párr. 3). Por estas razones, la Primera Sala resolvió que las disposiciones reclamadas no son arbitrarias y están justificadas en la intención de establecer un nivel de protección ambiental similar al de las normas de producción y diseño de motores vigentes en los Estados Unidos y la Unión Europea (pág. 162, párr. 1).

5. Mecanismos procesales para la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano



5. Mecanismos procesales para la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano

5.1 Acciones colectivas y tutela del derecho a un medio ambiente sano

SCJN, Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 36/2009, 31 de mayo de 2012

Hechos del caso

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentó una acción de inconstitucionalidad para solicitar la invalidez de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León, argumentando, entre otras cosas, que el artículo 124 de la legislación local en el cual se estableció una denuncia popular para dar parte a la Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León de posibles acciones que puedan afectar a los recursos forestales,⁴⁹ contraviene los artículos 4o. y 17 de la Constitución Federal, porque no es el instrumento procesal idóneo para hacer exigible y eficaz el derecho fundamental a un medio ambiente sano, ya que crea inseguridad jurídica y su resultado son recomendaciones no vinculantes que no pueden ser reclamadas jurisdiccionalmente.⁵⁰

⁴⁹ "Artículo 124.

La Corporación podrá recibir las denuncias de personas que con los elementos de prueba que aporte respecto a todo hecho, acto u omisión que contravenga las disposiciones de la presente Ley y las demás que regulen materias relacionadas con los ecosistemas forestales, sus recursos o bienes y servicios ambientales asociados a éstos.

Las denuncias recibidas por la Corporación a que se refiere este artículo, y en su caso corresponda la aplicación de la Ley General u otras disposiciones aplicables, serán turnadas a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para el trámite que corresponda".

⁵⁰ Publicada en el *Periódico Oficial* de esa entidad federativa el 7 de febrero de 2009.

La CNDH expuso que la reforma constitucional mediante la cual se incluyó en el artículo 4o. el derecho humano a un medio ambiente adecuado⁵¹ impone a los legisladores la obligación de regular mecanismos jurídicos idóneos al alcance de todas las personas que sientan una afectación individual o colectiva ante los tribunales federales, como también lo prevé el artículo 17 constitucional. Se argumentó también que, para proteger adecuadamente los derechos difusos como los relacionados con el medio ambiente y los ecosistemas forestales, debió haberse regulado una acción colectiva y no una denuncia popular que no tiene un efecto vinculante y por tanto no cumple con los postulados del acceso efectivo a la justicia, ni promueve el acceso a la justicia en asuntos ambientales en los términos que lo requiere el Principio 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

La Suprema Corte de Justicia declaró infundada la acción interpuesta por la CNDH y declaró la constitucionalidad del artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León.

Problema jurídico planteado

¿Es inconstitucional el artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León porque establece una denuncia popular, en lugar de una acción colectiva, como mecanismo procesal para ejercer los derechos a un medio ambiente adecuado y de acceso efectivo a la tutela judicial?

Criterio de la Suprema Corte

El artículo 124 de la Ley de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Nuevo León no es inconstitucional por crear una denuncia popular como mecanismo administrativo para promover la aplicación y el cumplimiento de la legislación forestal y ambiental. El sistema jurídico mexicano regula las acciones colectivas para la protección del medio ambiente, por lo que ya existe en esta materia un instrumento procesal idóneo para exigir la protección del derecho a un medio ambiente adecuado, incluyendo la conservación de los recursos forestales y a la tutela judicial efectiva. La denuncia popular es un instrumento jurisdiccional administrativo que no contraviene los artículos 4o., 14, 16 y 17 de la Constitución, porque contribuye a que las autoridades locales cumplan con su obligación de proteger el derecho a un medio ambiente adecuado.

⁵¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de junio de 1999.

Justificación del criterio

Los daños al medio ambiente no se limitan a una afectación a los derechos e intereses de individuos en lo particular, sino más bien de grupos humanos que se ubiquen en un lugar determinado y puedan por ello sufrir daños o estar en situación de riesgo, por lo que se trata de la defensa de derechos colectivos o difusos que requieren de acciones de grupo que permitan su protección y, en su caso, la reparación (pág. 50, párr. 2).

A diferencia de las acciones colectivas, la denuncia popular es un instrumento administrativo que puede interponer cualquier persona pues se limita a vigilar y procurar el cumplimiento de la legislación ambiental (pág. 50, párr. 4). En cambio, las acciones colectivas permiten asegurar el acceso a la tutela judicial para defender derechos colectivos o difusos (pág. 51, párr. 1). Al momento de interponerse la acción de inconstitucionalidad por la CNDH, en México no existían aún las acciones colectivas que actualmente regula la Constitución Federal (pág. 52, párr. 1);⁵² sin embargo, ahora existe una vía judicial para defender derechos colectivos y difusos en materia ambiental (pág. 52, párr. 2).

La sentencia también establece que después de la reforma constitucional a través de la cual se incluyeron las acciones colectivas al sistema jurídico mexicano, otras modificaciones a diversas leyes precisaron la regulación de dicho mecanismo judicial para la protección del medio ambiente, reconociendo además la legitimación procesal activa de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA); organizaciones no gubernamentales y representantes de la colectividad para interponer dichos medios de defensa, incluyendo violaciones a las leyes ambientales de los estados, por lo cual, sí existe un mecanismo procesal idóneo para ejercer los derechos a un medio ambiente sano y a la tutela judicial efectiva (pág. 62, párr. 1).⁵³

La Corte resolvió también que la denuncia popular es un instrumento jurisdiccional administrativo que no contraviene los artículos 4o., 14, 16 y 17 de la Constitución, porque contribuye a que las autoridades locales cumplan con su obligación de proteger el medio ambiente, dando parte a las autoridades competentes de posibles violaciones a la legislación aplicable para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano (pág. 67, párr. 2).

⁵² La sentencia hace referencia a la reforma al artículo 17 constitucional en materia de acciones colectivas, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 2010.

⁵³ Se trata del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de agosto de 2011, en el cual se modificaron, entre otras leyes, el Código Federal de Procedimientos Civiles y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en materia de acciones colectivas.

Hechos del caso

El 7 de junio de 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el cual se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA). Dos organizaciones no gubernamentales interpusieron un juicio de amparo al considerar que varias disposiciones de la LFRA violan los derechos de acceso a la justicia y a un medio ambiente sano. Expresaron que la LFRA es una norma regresiva que impide la tutela efectiva del derecho humano a un medio ambiente sano, pues crea mayores requisitos de legitimación procesal para interponer la acción judicial de responsabilidad ambiental, en comparación con las acciones colectivas reguladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles.⁵⁴

Las ONG obtuvieron el amparo solicitado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal presentó un recurso de revisión en contra de la sentencia. Entre los agravios formulados se mencionó que, el juez no debió realizar un escrutinio estricto de la constitucionalidad del artículo 28, primer párrafo, fracción II de la LFRA porque no se trata de la restricción a un derecho, sino de una modulación de los requisitos de acceso a la justicia en materia ambiental.⁵⁵ También se argumentó que no pueden asimilarse dos normas distintas como lo son el Código Federal de Procedimientos Civiles y la LFRA, porque regulan acciones distintas, con efectos de reparación del daño diferentes. El Tribunal Colegiado que conoció el recurso de revisión lo remitió a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones relacionadas con la inconstitucionalidad de la LFRA. En este caso se otorgó el amparo a las ONG, porque la Primera Sala encontró que no se justificó debidamente el trato diferenciado en la LFRA respecto de acciones judiciales que tienen como objetivo similar proteger el medio ambiente.

⁵⁴ El artículo 585, fracción III, del Código Federal de Procedimientos Civiles, establece que tienen legitimación activa para demandar la reparación por daño al medio ambiente, las asociaciones civiles, con el único requisito de haberse constituido un año antes de que se demande el daño; que sea sin fines de lucro; y que su objeto social sea la protección o defensa del medio ambiente.

⁵⁵ "Artículo 28. Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la Sanción Económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a:

I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente;
II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I [...]

Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo, deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles."

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Debió realizarse un escrutinio estricto del artículo 28, párrafo primero, fracción II, de la LFRA en el cual se establecen los requisitos de legitimación procesal que deberán cumplir las ONG para interponer la acción judicial prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, por tratarse de posibles restricciones para la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano?
2. A la luz del principio de progresividad, ¿se requiere una justificación específica para regular los requisitos de legitimación procesal que deberán cumplir las ONG para interponer la acción judicial prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental?
3. La regulación de requisitos diferentes de legitimación procesal y constitución de las ONG en la LFRA —en la cual se requiere que actúen en representación de personas de las comunidades adyacentes al daño ambiental y cuenten al menos con tres años de existencia legal, respecto de las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles en las cuales no se exigen los mismos requisitos—, ¿cumple con el principio de razonabilidad legislativa y justifica el trato diferenciado para acciones judiciales que tienen como objeto similar la protección del medio ambiente?

Criterios de la Suprema Corte

1. Resulta acertado llevar a cabo un análisis estricto para determinar la constitucionalidad del artículo 28, párrafo primero, fracción II, de la LFRA, en el cual se establecen los requisitos de legitimación procesal que deberán cumplir las ONG para interponer la acción judicial prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, porque se trata de una posible restricción de derechos fundamentales, relacionados con la tutela judicial del derecho humano a un medio ambiente sano. Aun cuando la Constitución no establece parámetros para llevar a cabo un análisis ordinario o estricto de la norma, sí establece que el ejercicio de los derechos humanos podrá restringirse o suspenderse únicamente en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establezca. Los derechos deben interpretarse de manera que favorezca la protección más amplia de la persona y las obligaciones de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos se imponen a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias.
2. Las medidas legislativas que puedan causar una regresión al derecho de acceso a la justicia para la protección del medio ambiente, en este caso, los requisitos de legitimación procesal para interponer la acción judicial prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, no deben ser arbitrarias, sino razonables, es decir, justificadas por los hechos y las circunstancias que les han dado origen, por las necesidades de salvaguardar el interés público comprometido; así como proporcionales a los fines que se procura alcanzar con

ellas; máxime si se tiene en cuenta que una medida regresiva no puede ser contraria al núcleo del derecho que se pretende limitar.

3. La regulación de requisitos diferentes para acreditar la legitimación procesal y constitución de las ONG en la LFRA, respecto de las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, no cumple con el principio de razonabilidad legislativa, porque no se justificó el trato diferenciado para acciones que tienen como objeto similar la protección del medio ambiente. Al no justificarse esa modificación, debe considerarse que se modula injustificadamente el núcleo esencial del derecho de acceso a la justicia para la protección de un medio ambiente sano.

Justificación de los criterios

1. En el caso hay un planteamiento de inconstitucionalidad que se realiza a partir de la comparación entre el artículo 28, primer párrafo, fracción II, y segundo párrafo, de la LFRA, con los artículos 4o. y 17 de la Constitución; así como el 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque se reclamó que esa disposición de la LFRA restringe la posibilidad de los ciudadanos de ejercer de manera plena un derecho de acción en protección del medio ambiente (pág. 43, párr. 1).

La justificación en la sentencia recurrida para realizar un escrutinio estricto de la norma se refiere a una restricción a derechos fundamentales, la cual violaba el principio de progresividad (pág. 47, párr. 4). La Suprema Corte decidió que "resulta acertado el análisis estricto realizado por el órgano jurisdiccional, pues aun cuando la Constitución no establece parámetros para llevar a cabo un análisis ordinario o estricto de la norma, sí establece que el ejercicio de los derechos humanos sólo podrá restringirse o suspenderse, en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establezca. Aunado a ello, se establece que los derechos deben interpretarse de manera que favorezca la protección más amplia de la persona y se imponen a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, las obligaciones de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos; de ahí que las normas constitucionales busquen que las autoridades, por regla general, permitan el goce y disfrute de los derechos y de manera excepcional puedan imponer alguna restricción." (Pág. 48, párr. 1).

2. En cuanto a la violación del principio de progresividad, también se requiere una justificación específica "pues al versar sobre una posible regresión al goce de los derechos, no deben ser arbitrarias, sino razonables, es decir, justificadas por los hechos y las circunstancias que les han dado origen, por las necesidades de salvaguardar el interés público comprometido; así como proporcionales a los fines que se procura alcanzar con ellas; máxime si se toma en cuenta que una medida regresiva no puede ser contraria al núcleo del derecho que se pretende limitar." (Pág. 50, párr. 2).

Por estas razones, el juez no se equivocó al realizar un escrutinio estricto respecto a la restricción al derecho de acceso a la justicia en materia ambiental, "pues se trata de la restricción a un derecho humano que requiere de un escrutinio de razonabilidad a la actividad legislativa; de ahí que tampoco resulten acertados los argumentos de la recurrente en los que precisa que sólo se debió realizar un análisis de mínima razonabilidad, dado que el legislador tiene un amplio margen para establecer plazos y términos en materia ambiental." (Pág. 51, párr. 1).

3. En cuanto a la legitimación activa para demandar la responsabilidad por daño ambiental, el Código Federal de Procedimientos Civiles establece como requisitos para las asociaciones civiles que: no tengan fines de lucro; se hayan constituido legalmente un año antes de presentar la acción; y que su objeto social incluya la protección al medio ambiente. Así, "las acciones colectivas permiten, por un lado, asegurar el acceso a la tutela judicial para defender derechos colectivos o difusos que, de otro modo, quedarían fuera, si partimos de que los sistemas jurídicos prevén por lo general medios de defensa de derechos en lo individual; por otro, coadyuvan a la economía procesal y evitan la emisión de resoluciones contradictorias." (Pág. 52, párr. 4).

El artículo 28, primer párrafo, fracción II, y segundo párrafo, de la LFRA restringió ese derecho cuando estableció como requisito de legitimación procesal para las ONG sin fines de lucro cuyo objeto social sea la protección al medio ambiente; que actúen en representación de algún habitante de las comunidades adyacentes al sitio donde se generó el daño ambiental; y acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda.

La Primera Sala resolvió que "en atención a la razonabilidad que debe tener el legislador al modular derechos humanos, como lo es la implementación de los mecanismos de defensa al medio ambiente, era necesario que se justificara el trato diferenciado en la normatividad, respecto de la imposición de requisitos en la legitimación a asociaciones civiles, que inhiben el ejercicio de la acción, cuando ambas acciones tienen por objeto la protección de bienes jurídicos similares, como lo es el medio ambiente en términos del artículo 17 constitucional, ello con la finalidad de no generar incertidumbre jurídica en los particulares." (Pág. 55, párr. 3).

La sentencia estableció además que se moduló indebidamente el núcleo esencial del acceso a la justicia para la protección del medio ambiente, porque "si el legislador admitió en un primer momento no limitar la legitimación de una persona moral en una acción en materia ambiental (en cuanto a que represente a un habitante de una comunidad adyacente o que esté constituida con anticipación de un año); para estar en posibilidad de imponer un requisito mayor, en atención a su razonabilidad legislativa, debió justificar

porque en este caso si era procedente exigir dicho requisito y no limitar los argumentos a que se trataba de establecer un parámetro distinto al interés simple." (Pág. 60, párr. 1).

5.2 Derecho a un medio ambiente sano, garantías económicas y suspensión en el juicio de amparo

SCJN, Segunda Sala, Contradicción de Tesis 270/2016, 1o. de noviembre de 2017

Razones similares en los AR 779/2014, 211/ 2016, 641/2017, 610/2019, 365/2018 y 640/2019

Hechos del caso

La Suprema Corte resolvió una contradicción de criterios entre dos tribunales colegiados, sobre la procedencia de solicitar en un juicio de amparo una garantía económica como condición para suspender obras y actividades que podrían afectar la biodiversidad, vulnerando el derecho humano a un medio ambiente sano. En el primer criterio se resolvió que no debe solicitarse una garantía económica cuando los actos puedan causar una afectación a los ecosistemas (como la destrucción de los manglares y la fauna silvestre de Tajamar en este caso), porque existe un peligro en la demora, y lejos de causarse un perjuicio al interés social, se podrían evitar daños inminentes e irreparables al equilibrio ecológico y al derecho de todas las personas para vivir en un medio ambiente sano, que no podría ser restituido a la comunidad.

El segundo de los criterios en conflicto surgió de un caso en el cual se solicitó la suspensión de un conjunto de obras y actividades que llevarían a la urbanización del Bosque de los Colomos, en Jalisco. Un Tribunal Colegiado resolvió que la suspensión de la construcción del proyecto estaba condicionada a la entrega de una garantía económica suficiente para reparar el daño e indemnizar a los desarrolladores del proyecto en caso de que la sentencia de amparo no fuera favorable a los solicitantes del amparo.

La Suprema Corte de Justicia resolvió que prevalece como jurisprudencia un criterio sobre los parámetros para informar la decisión de los jueces de decidir si debe solicitarse una garantía económica como condición para suspender los actos reclamados en un juicio de amparo, cuando se aleguen posibles violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cómo debe interpretarse el principio de acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales en relación con el requerimiento a organizaciones de la sociedad civil o personas interesadas en la defensa judicial del medio ambiente, de otorgar una garantía económica como condición para la suspensión en el juicio de amparo de actos que podrían causar daños a la biodiversidad?
2. ¿El juez puede eximir a una organización no gubernamental del requisito de otorgar la garantía económica prevista en el artículo 132 de la Ley de Amparo cuando ésta solicita en el juicio de amparo la suspensión de actos que puedan afectar el derecho humano a un medio ambiente sano por causar un daño a la biodiversidad?

Criterios de la Suprema Corte

1. El derecho a un medio ambiente sano impone obligaciones de procedimiento a los Estados, incluyendo el acceso efectivo a la justicia. La justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano requiere, entre otras condiciones, garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente no sea prohibitiva y considere la posibilidad de eliminar o reducir los obstáculos financieros, como el requisito de depositar una fianza o alguna otra garantía financiera como condición para obtener órdenes judiciales, y barreras de otro tipo al acceso a la justicia. Los costos serán prohibitivos cuando puedan disuadir a un miembro del público o una organización que depende de contribuciones de sus miembros de interponer y seguir una acción jurisdiccional en materia ambiental. Serán significativos cuando puedan constituir un claro desincentivo para la búsqueda de justicia.
2. Prevalece como jurisprudencia el criterio que establece los siguientes parámetros para informar la decisión de los jueces sobre la exención de solicitar una garantía económica para dictar una suspensión cuando se aleguen posibles violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano: (i) la violación al derecho a un medio ambiente sano debe ser un aspecto medular del juicio de amparo; (ii) el planteamiento deberá estar dirigido a combatir una verdadera afectación al medio ambiente; (iii) la afectación que se argumenta deberá ser actual o inminente, y no meramente hipotética o posible; (iv) la violación al medio ambiente debe ser una consecuencia directa e inmediata del acto reclamado; y (v) no deberá exceptuarse del pago de una garantía económica cuando el acto que se solicita suspender genere un beneficio social, o se trate de un esquema de aprovechamiento sustentable.

Justificación de los criterios

1. La Segunda Sala desarrolló en un apartado sobre los principios rectores del derecho fundamental a un medio ambiente sano esta sentencia, en la cual se da cuenta de cómo, en las últimas décadas, la comunidad mundial ha comenzado a tomar conciencia sobre el vínculo entre derechos humanos y medio ambiente. Este tema ocupa un lugar importante en la agenda internacional contemporánea (pág. 16, párr. 3);⁵⁶ y, prácticamente todos los Estados del mundo han promulgado leyes encaminadas a reducir la contaminación atmosférica y del agua, reglamentar las sustancias tóxicas y preservar los recursos naturales, entre otros objetivos (pág. 17, párr. 1).

A la postura tradicionalmente sostenida sobre el crecimiento económico a cualquier precio le ha seguido una idea más integral de desarrollo. El paradigma de esta concepción es la idea de "desarrollo sustentable", que persigue el logro de tres objetivos esenciales (pág. 18, párr. 1):

El desarrollo sustentable persigue el logro de tres objetivos esenciales: un objetivo puramente económico; un objetivo social y cultural; y un objetivo ecológico, relativo a la preservación de los sistemas físicos y biológicos que sirven de soporte a la vida de los seres humanos

(I) Un objetivo puramente económico, consistente en la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo;

(II) Un objetivo social y cultural, a saber, la limitación de la pobreza, el mantenimiento de los diversos sistemas sociales y culturales y la equidad social; y

(III) Un objetivo ecológico, relativo a la preservación de los sistemas físicos y biológicos —recursos naturales, en sentido amplio— que sirven de soporte a la vida de los seres humanos, tutelando con ello diversos derechos inherentes a las personas, como el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación y al agua, entre otros.

En cuanto a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, el artículo 4o. de la Constitución Federal establece que: "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente *sano* para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley." (pág. 19, párr. cuarto).

El texto vigente del artículo 4o. constitucional fue modificado en el año 2012 para cambiar la denominación del derecho a un medio ambiente "adecuado" por la de "sano", estableciéndose además la obligación del Estado de garantizarlo.⁵⁷ En la exposición de motivos

⁵⁶ La sentencia se refiere al ciclo de conferencias mundiales de finales de siglo XX que se desencadenó a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro 1992), mencionándose además: la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena 1993); la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo 1994); y la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II, Estambul 1996).

⁵⁷ Esta reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de febrero de 2012.

de esa reforma constitucional⁵⁸ se reconoció que "las condiciones ambientales en un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo habitan", por lo cual se buscó definir un parámetro objetivo respecto de las condiciones de desarrollo y bienestar que el Estado tiene la obligación de garantizar a sus ciudadanos, y la responsabilidad que estos tienen de participar, aunque de manera diferenciada, en la salvaguarda de este derecho, por lo que se estableció la responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo que establezca el legislador secundario (pág. 21, párr. 1).

Así, el derecho humano a un medio ambiente sano "presenta su teleología en dos vertientes: (I) como la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y (II) como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración." (Pág. 21, párr. 2). La Segunda Sala interpretó que fue la intención expresa del Constituyente Permanente que el derecho a un medio ambiente sano contara con plena eficacia legal y se tradujera en un mandato concreto para la autoridad (pág. 22, párr. 1). En este contexto, los tribunales se encuentran posibilitados para revisar si, efectivamente, las acciones u omisiones de la autoridad resultan conformes a la plena realización del derecho humano al medio ambiente sano (pág. 22, párr. 2).

El análisis de los instrumentos convencionales en este tema permite concluir que los estados deben cumplir determinadas obligaciones de procedimiento, incluyendo: el deber de evaluar el impacto ambiental y hacer pública la información relativa al medio ambiente; facilitar la participación pública en la toma de decisiones ambientales; y dar acceso a recursos efectivos para la tutela del derecho a un medio ambiente sano (pág. 22, párr. 4), como se establece en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo (pág. 23, párr. 2).

El Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas aprobó las Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales (Directrices de Bali), para apoyar a los Estados en la regulación y aplicación efectiva del Principio 10 de la Declaración de Río (pág. 23, párr. 3). En cuanto a la justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano, las Directrices de Bali establecen, entre otras condiciones, los deberes estatales para (pág. 24, párr. 3):⁵⁹

i. Acceder a instituciones judiciales, otras instituciones independientes e imparciales o a procedimientos administrativos para reclamar cualquier decisión, omisión o acción

⁵⁸ Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de veintiocho de abril de dos mil once, publicado en la Gaceta No. 3250-III.

⁵⁹ Directrices de Bali 17, 18 y 20.

El derecho humano a un medio ambiente sano impone obligaciones de procedimiento al Estado, incluyendo dar acceso a recursos efectivos para su tutela como se establece en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

de agentes públicos o privados que contravengan la normatividad de protección al ambiente.

ii. Dar una interpretación amplia al derecho de iniciar una demanda sobre asuntos ambientales, para lograr el acceso efectivo a la justicia. La Segunda Sala estableció que esta directriz reconoce la aplicación del principio *in dubio pro actione* en la materia ambiental, el cual requiere que, al interpretar las normas procesales, los órganos jurisdiccionales "eviten formalismos o entendimientos no razonables que vulneren el derecho del justiciable a obtener una resolución sobre el fondo de la cuestión planteada" (pág. 25, párr. 2).

iii. Garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente no sea prohibitiva y considere la posibilidad de eliminar o reducir los obstáculos financieros, como el requisito de depositar una fianza o alguna otra garantía financiera como condición para obtener órdenes judiciales y barreras de otro tipo al acceso a la justicia (pág. 26, párr. 1). La Segunda Sala apuntó que la importancia de reducir los costos en el acceso a la justicia en el mismo se justifica si se piensa que el medio ambiente no tiene la capacidad de defenderse en los tribunales, por lo cual, les compete a los litigantes privados presentar acciones en defensa de los valores ambientales (pág. 26, párr. 2).

Conforme lo ha establecido por el Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre discernir si un recurso nacional de acceso a la justicia es prohibitivamente costoso, se debe considerar que los costos no deben ser mayores que los recursos de quien intenta la acción jurisdiccional. También debe buscarse que los costos sean razonables para que el público pueda tener un papel constructivo en la protección del medio ambiente (pág. 26, párr. 3).

El costo de un recurso de acceso a la justicia sería prohibitivo cuando pueda disuadir o impedir a las personas u organizaciones dependientes de las contribuciones de sus integrantes, que puedan interponer una acción jurisdiccional en materia ambiental.

De acuerdo con esta interpretación, el costo de un recurso de acceso a la justicia sería prohibitivo cuando, entre otras cosas, pueda disuadir o impedir a las personas u organizaciones dependientes de las contribuciones de sus integrantes, que puedan interponer una acción jurisdiccional en materia ambiental. Se considerarán significativos cuando constituyan un claro desincentivo para la búsqueda de justicia (pág. 26, párr. 4).

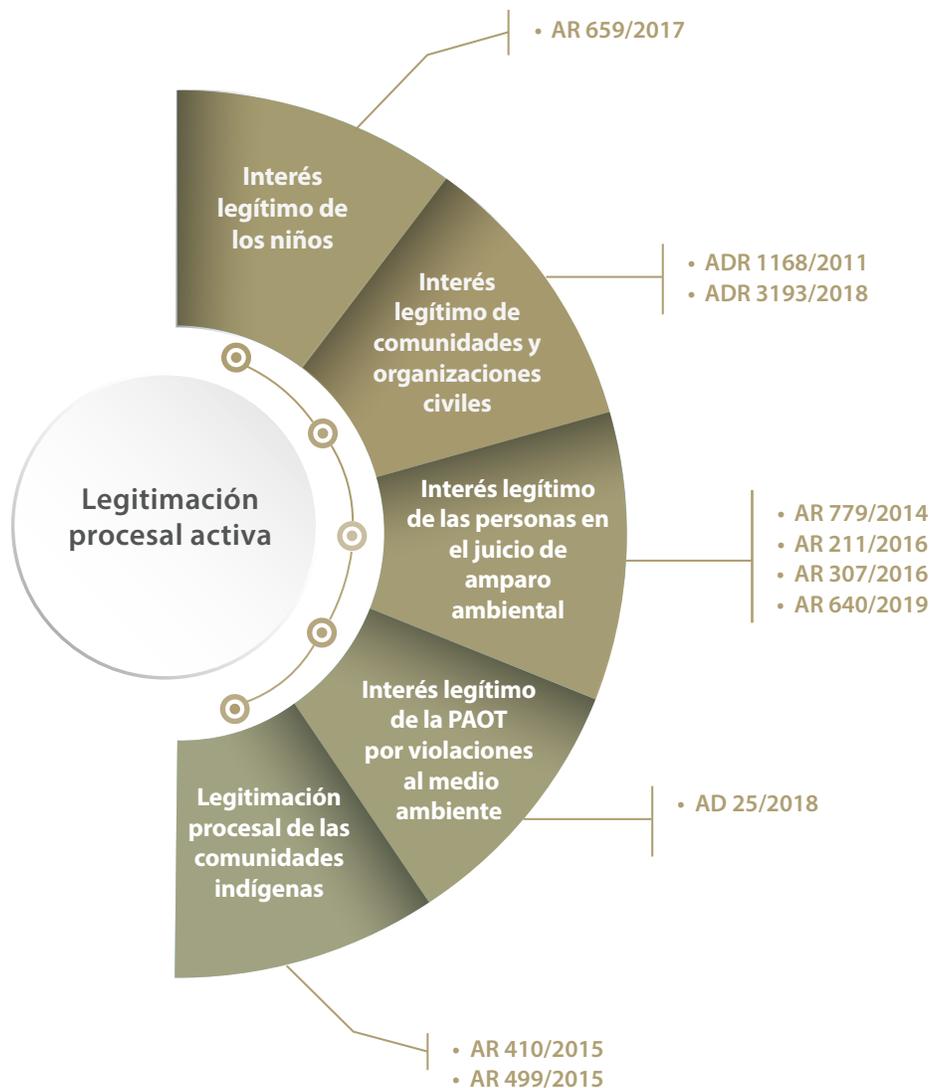
2. La Suprema Corte ha reconocido excepciones a la exigencia de requerir una garantía en el incidente de suspensión cuando existe un interés público para detener los actos de autoridad que se reclaman (pág. 29, párr. 3).⁶⁰ Los jueces pueden valorar si la exigencia de la garantía financiera se traduciría en una violación a los derechos humanos de quien solicita el amparo o la colectividad, si se trata de intereses difusos (pág. 31, párr. 3).

⁶⁰ La Ley de Amparo establece como excepciones expresas al deber de otorgar una garantía para que pueda dictarse una suspensión en el juicio de amparo: (i) que se solicite por núcleos de población agrarios; o (ii) que se solicite por las autoridades federales, estatales o municipales.

En el caso del derecho humano a un medio ambiente sano, la interpretación de las normas procesales —como es el requisito en la Ley de Amparo de otorgar una garantía para que puedan suspenderse los actos reclamados— no puede ser rígida ni basarse en formalismos no razonables que pudieran permitir que se causen daños ambientales irreparables, sino que debe ser conforme con los principios que definen el derecho a un medio ambiente sano (pág. 33, párrs. 2 y 3).

La Segunda Sala concluyó que "ante el imperioso interés social de proteger de manera integral al medio ambiente, como elemento indispensable para asegurar el desarrollo sustentable de las generaciones presentes y futuras, y permitir el goce de otros derechos humanos —como lo es el derecho a la vida y el nivel más alto posible de salud física y mental—, la suspensión de los actos estatales que lesionen tal derecho, en general, no puede encontrarse a expensas de la exhibición de una garantía, ya que ésta no sólo podría resultar gravosa para el particular —constituyéndose en un obstáculo financiero para su justiciabilidad—, sino que, de no otorgarse, permitiría la ejecución de actos que son susceptibles de acarrear un daño irreversible o indebido a los ecosistemas, afectándose con ello a la colectividad, en su conjunto." (Pág. 36, párr. 2).

6. Legitimación procesal activa y derecho humano a un medio ambiente sano



6. Legitimación procesal activa y derecho humano a un medio ambiente sano

6.1 Interés legítimo de los niños y derecho a un medio ambiente sano

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 659/2017, 14 de marzo de 2018

Hechos del caso

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) autorizó en materia de impacto ambiental y cambio de uso de suelo de terrenos forestales en una superficie de 58 760 702 hectáreas, el desarrollo del proyecto "Malecón Cancún" en Quintana Roo, a cargo del Fondo Nacional de Fomento al Turismo. Un grupo de 113 menores de edad promovió un juicio de amparo indirecto en contra de las autorizaciones y cualquier otro acto de autoridad que permitiera la destrucción del manglar en el sitio. Este juicio se sobreesió al considerarse que los niños promoventes del amparo no tenían interés legítimo porque no presentaron pruebas idóneas y objetivas para acreditar su residencia en Cancún, ni en el municipio de Benito Juárez y, por tanto, no demostraron que el desarrollo del proyecto afectara su derecho humano a un medio ambiente sano.

Varios menores presentaron recursos de revisión contra esa sentencia, argumentando, entre otras cosas, que sí tenían interés legítimo, porque estaban reclamando su derecho fundamental a defender el medio ambiente y los recursos naturales y que éste es un derecho difuso que tiene cualquier persona que puede ser beneficiada o afectada por la protección o los daños que se causen al medio ambiente. Manifestaron también que el Juez de Distrito, en atención al interés superior de los niños, tenía la obligación de obtener y valorar de oficio las pruebas necesarias. También expresaron que no debió

imponerse a los menores la carga procesal de demostrar su residencia en el municipio de Benito Juárez, porque se trata de la defensa de un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ejerció su facultad de atracción para resolver el caso, porque lo consideró un asunto de interés y trascendencia para establecer los alcances del principio del interés superior y el interés legítimo, así como los alcances del derecho a un ambiente sano y el desarrollo integral de los niños. Resolvió revocar la sentencia que sobreseyó el juicio de amparo y ordenar que la reposición del procedimiento para que el Juez de Distrito en Cancún permita a los menores demostrar su interés legítimo y resolver lo que corresponda.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Era necesario que los menores que reclamaron una violación a su derecho a un medio ambiente sano causada por la afectación del manglar durante el desarrollo del proyecto "Malecón Cancún", acreditaran al momento de presentar su demanda de amparo su interés legítimo, probando fehacientemente su lugar de residencia en el municipio de Benito Juárez o la ciudad de Cancún?

2. ¿El juez estaba obligado a recabar pruebas de oficio para acreditar el lugar de residencia de los menores que solicitaron el amparo, y con ello su interés legítimo para reclamar a través del juicio de amparo la posible violación a su derecho a un medio ambiente sano como consecuencia de la afectación de los manglares en el sitio donde se realizaba el proyecto "Malecón Cancún"?

Criterios de la Suprema Corte

1. No era necesario que los menores solicitantes del amparo acreditaran fehacientemente al momento de presentar la demanda de amparo su interés legítimo para reclamar una posible violación a su derecho a un medio ambiente sano por la afectación al manglar en el sitio del proyecto "Malecón Cancún", porque en principio, la ausencia de interés (jurídico o legítimo) sobre el acto reclamado no es motivo de improcedencia manifiesto e indudable. Los elementos de prueba para confirmarlo, como las constancias que demuestren la residencia habitual de los menores solicitantes del amparo en el municipio de Benito Juárez o la Ciudad de Cancún, pueden presentarse incluso hasta la audiencia constitucional.

2. En atención al interés superior de la niñez, el juez estaba obligado a obtener y valorar, de oficio, las pruebas o practicar las diligencias necesarias para permitir que los niños solicitantes del amparo demostraran su residencia en la ciudad de Cancún o el municipio

de Benito Juárez, y con ello su interés legítimo para reclamar posibles violaciones a su derecho a un medio ambiente sano, al ser un grupo vulnerable como menores de edad.

Justificación de los criterios

1. El interés legítimo se trata "del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos" (pág. 27, párr. 2). Para contar con interés legítimo, la persona debe probar que tiene una "especial situación frente al orden jurídico", que resulta de "alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que obliga al quejoso a demostrar que pertenece a ésta." (Pág. 30, párr. 1).

La Segunda Sala ha establecido que la prueba del interés legítimo requiere que exista una norma constitucional que tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; que los actos reclamados afecten ese interés individual o colectivamente; y que quien solicita el amparo pertenezca a esa colectividad (pág. 32, párr. 1). El interés legítimo no puede inferirse por presunciones, sino probarse fehacientemente (pág. 34, párr. 1). Sin embargo, en cuanto a las facultades del juez para admitir una demanda de amparo, la Segunda Sala estableció que antes de decidir que un juicio de amparo es improcedente porque la persona que lo promueve no tiene interés jurídico o legítimo, debe darse una oportunidad para presentar los elementos de prueba necesarios, incluso hasta la audiencia constitucional (pág. 39, párr. 1).

Los jueces de amparo deben estudiar caso por caso los posibles perjuicios que podrían causarse a los derechos humanos, por lo cual, al decidir si admiten una demanda de amparo deberán contar con elementos suficientes para identificar el tipo de perjuicio que podrían causar los actos reclamados a quienes intentan el amparo, o su ausencia (pág. 39, párr. 2). Cuando de la demanda y las pruebas que presenten los solicitantes del amparo se aprecie al menos una posibilidad de que tengan interés jurídico o legítimo, deberá tramitarse el juicio, o permitirse a los quejosos presentar elementos para confirmar su legitimación (pág. 41, párr. 2).

2. El juez no tomó en cuenta que existían varias formas de verificar que los niños promoventes del amparo vivían en Cancún, por ejemplo, a través de comprobantes de domicilio de los padres o tutores, actas de nacimiento o documentos escolares de los menores (pág. 44, párr. 2). Aunque antes de admitir la demanda, el juez hizo varios requisitos de presentar información adicional, no solicitó que se presentaran pruebas idóneas para demostrar que los menores solicitantes del amparo tenían su residencia en Cancún, lo cual se pudo acreditar, incluso, mediante pruebas recabadas de oficio (pág. 44, párr. 3).

Lo anterior, "en atención y respeto al interés superior de los menores de edad, al ser éstos los quejosos y sobre quienes incidirá, en su caso el daño causado al medio ambiente por los actos que reclamaron, el Juez de Distrito debió realizar un escrutinio más detallado para determinar la existencia de una posibilidad, al menos, de que los promoventes acreditaran el interés legítimo que afirman les asiste, sobre todo porque podrían resultar afectados, directamente, con la decisión tomada." (Pág. 45, párr. 1).

6.2 Interés legítimo de comunidades y organizaciones civiles adyacentes al riesgo o daño ambiental

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 1168/2011, 10 de agosto de 2011

Hechos del caso

La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) autorizó de manera condicionada en materia de impacto ambiental a favor de una empresa, la realización de un proyecto en el municipio de Solidaridad, Quintana Roo. Una persona de la comunidad en la cual se llevaría a cabo el proyecto reclamó la autorización a través del recurso de revisión previsto por el artículo 180 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),⁶¹ argumentando que se permitieron mayores densidades de construcción y superficies de desmonte de la vegetación forestal que las previstas por el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región denominada Cancún-Tulum (POET). El titular de la SEMARNAT resolvió el recurso de revisión, ordenando la revocación de la autorización en materia de impacto ambiental y la realización de una nueva evaluación, en la cual se respetaran las disposiciones del POET.

La empresa desarrolladora del proyecto interpuso entonces un juicio de nulidad y la Sala Regional del Caribe del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa anuló la resolución de la SEMARNAT, considerando que quien interpuso el recurso de revisión no tenía un interés jurídico para reclamar la autorización en materia de impacto ambiental. La persona de la comunidad y la SEMARNAT interpusieron a su vez un juicio de amparo directo

⁶¹ "Artículo 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo".

y el Tribunal Colegiado que lo resolvió ordenó a la Sala Regional anular su decisión previa y dictar una nueva sentencia.

La empresa desarrolladora del proyecto presentó una demanda de amparo directo contra esta nueva resolución, en la cual argumentó que el artículo 180 de la LGEEPA es inconstitucional porque viola las garantías de seguridad jurídica y legalidad, porque no puede reconocerse legitimación a las personas de la comunidad, ni permitirles actuar en representación de una comunidad para reclamar una autorización de impacto ambiental cuando no fueron parte del procedimiento de evaluación. También manifestó que el artículo 180 de la LGEEPA es inconstitucional porque no se exige que las personas de la comunidad prueben el supuesto daño ambiental que se causará, sino que se les permite especular. El Tribunal Colegiado negó el amparo y nuevamente la empresa presentó un recurso de revisión que resolvió la Suprema Corte de Justicia. La Primera Sala confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo a la empresa desarrolladora del proyecto.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 180 de la LGEEPA crea inseguridad jurídica al permitir que las personas físicas y morales de las comunidades que puedan ser afectadas por la realización de obras o actividades que contravengan la normatividad ambiental, puedan impugnar una autorización en materia de impacto ambiental otorgada por la SEMARNAT a través de un recurso administrativo de revisión, aun cuando no fueron parte del procedimiento de evaluación?

2. ¿Las personas físicas y morales de las comunidades que puedan ser afectadas por la realización de obras o actividades que contravengan la normatividad ambiental deben acreditar el daño al ambiente como requisito para la admisibilidad del recurso de revisión previsto por el artículo 180 de la LGEEPA, a través del cual impugnen una autorización en materia de impacto ambiental otorgada por la SEMARNAT?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 180 de la LGEEPA no crea inseguridad jurídica al permitir que las personas físicas y morales de las comunidades que puedan ser afectadas por la realización de obras o actividades que contravengan la normatividad ambiental impugnen los actos administrativos que las permitan a través de un recurso de revisión, porque su finalidad es ampliar la capacidad jurídica de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del medio ambiente, lo cual lleva a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

2. Las personas físicas y morales de las comunidades que puedan ser afectadas por la realización de obras o actividades que contravengan la normatividad ambiental no deben probar el daño ambiental como requisito de procedencia para admitir el recurso de revisión previsto por el artículo 180 de la LGEEPA, sino durante su tramitación, porque su existencia es materia del fondo del asunto.

Justificación de los criterios

1. La exposición de motivos que dio origen al artículo 180 de la LGEEPA explica que, la finalidad del recurso de revisión que regula es ampliar la capacidad jurídica de los ciudadanos para utilizar medios jurídicos en defensa del ambiente (pág. 31, párr. 1).

La Primera Sala explicó que el recurso de revisión mencionado es un avance en el reconocimiento del interés jurídico de las personas de una comunidad que puedan ser afectadas por daños al ambiente y que "se trata de la implementación de un mecanismo de defensa para la protección de los intereses difusos, que constituyen una parte componente de la eficacia vertical de un derecho fundamental, relativo a la obligación constitucional de la existencia de autoridades y mecanismos que garanticen la sustentabilidad del entorno ambiental, lo cual conllevaría a la indirecta protección del derecho al medio ambiente adecuado de las personas contemplado en el artículo 4o. constitucional y consecuentemente la protección de los ecosistemas como bienes comunes, cuya protección es de orden público." (Pág. 33, párr. 2).

La sentencia establece también que "el legislador justificó adecuadamente las razones y motivos por las que consideró necesario regular el derecho de las personas físicas y morales de las comunidades que resulten afectadas, la *ratio legis* obedece a tutelar el bien constitucionalmente protegido por el artículo 4o. de la Carta Magna, que es la protección al ambiente adecuado para el bienestar y desarrollo de las personas, lo cual es fundamental, transpersonal y su tutela es de interés público y colectivo." (Pág. 34, párr. 1).

2. La Primera Sala estableció que no puede solicitarse como requisito de procedencia del recurso de revisión previsto por la LGEEPA el que las personas de la comunidad demuestren el daño causado o que puede causarse a los recursos naturales, la flora o fauna silvestres, la salud pública o la calidad de vida. La determinación de los daños causados o que pueden causarse se revisará durante la tramitación del recurso de revisión, porque es materia del fondo del asunto y la resolución versará precisamente sobre el daño ambiental (pág. 41, párr. 2).

Razones similares en los AR 779/2014 y 211/2016

Hechos del caso

Una organización no gubernamental promovió, mediante su apoderado legal, un juicio de nulidad en contra de la autorización en materia de impacto ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para la construcción de un muelle en el municipio de Tuxpan, Veracruz, debido a las afectaciones que se causarían al manglar y su flujo hidrológico. La Sala Especializada en Materia Ambiental y de Regulación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sobreseyó el juicio, por lo cual, la ONG promovió un amparo directo, el cual le fue negado.

El representante legal de la ONG presentó entonces un recurso de revisión, en el cual argumentó que las personas morales también tienen el derecho fundamental a un medio ambiente sano protegido por el artículo 4o. constitucional. Expuso que el artículo 180, párrafo primero, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) viola los derechos de igualdad y a un medio ambiente sano al reconocer únicamente el interés legítimo de las personas físicas y morales que pertenezcan a las comunidades afectadas, excluyendo a quienes no habiten en dichas comunidades, para impugnar los actos administrativos que originen o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública. El Tribunal Colegiado que recibió el recurso de revisión lo turnó a la Suprema Corte de Justicia para su resolución. En este caso la Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo a la ONG quejosa.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 180 de la LGEEPA viola la garantía constitucional de igualdad al establecer que únicamente las personas físicas y morales que habiten en las comunidades afectadas pueden impugnar los actos administrativos que originen o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública, excluyendo a quienes no residan en esos sitios?
2. ¿El artículo 180 de la LGEEPA viola el derecho a un medio ambiente sano de las personas morales que no pertenecen a las comunidades posiblemente afectadas por el deterioro ambiental al no reconocer su interés legítimo para interponer un recurso de revisión e impugnar los actos administrativos que puedan contravenir la legislación ambiental?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 180 de la LGEEPA no contraviene la garantía de igualdad de las personas morales que no pertenecen a las comunidades afectadas por actos administrativos que puedan causar un daño ambiental, porque éstas no se encuentran en una situación fáctica similar a quienes habitan los lugares donde puede causarse un daño al ambiente, por su ubicación geográfica.

2. El artículo 180 de la LGEEPA no viola el derecho a un medio ambiente sano de las personas morales que no pertenecen a las comunidades posiblemente afectadas por el deterioro ambiental al no reconocer su interés legítimo para interponer un recurso de revisión o juicio de nulidad, porque no tienen un interés cualificado para exigir su tutela, al no residir en el sitio donde pueden causarse las afectaciones al medio ambiente.

Justificación de los criterios

1. Al no reconocer su interés legítimo para impugnar los actos administrativos que pudieran causar un daño al medio ambiente, el artículo 180 de la LGEEPA no viola el derecho fundamental de igualdad protegido por el artículo 1o. constitucional en contra de las personas morales que no pertenezcan a las comunidades afectadas, porque no se encuentran en una situación análoga de hecho a las comunidades que sufren un perjuicio personal y actual, y a las cuales el legislador decidió dar un trato diferente atendiendo al grado de afectación que resienten (pág. 44, párrs. 1, 2 y 3).

El análisis de la exposición de motivos de la reforma por la que se incluyó esa disposición en la LGEEPA permite concluir que "fue el factor proximidad a los actos administrativos que pudiera afectar el medio ambiente, lo que otorgó interés legítimo a las personas físicas o morales para impugnar los referidos actos, lo que implica que aquellas que no resulten afectadas dada su 'lejanía' o no proximidad con el acto dañino, sólo detentan un interés simple, pues el perjuicio que pudieran tener no es mediato; es decir, la fuente del perjuicio que concede interés legítimo, según determinó el legislador, es la proximidad con el acto perjudicial al medio ambiente." (Pág. 48, párr. 3).

Así, existen diferencias objetivas entre las personas morales que pertenecen a las comunidades que puedan ser afectadas por el daño ambiental y las que no se ubican en dichos sitios, por lo cual, la diferencia de trato que se hace en la LGEEPA entre las mismas no viola la garantía constitucional de igualdad (pág. 49, párr. 1).

2. La Segunda Sala ha establecido que no todas las violaciones al derecho fundamental a un medio ambiente sano pueden exigirse por cualquier persona o grupo de población (pág. 51, párr. 1), sino que exige al menos una afectación cualificada, real y jurídica-

mente relevante, ya sea de índole profesional, de salud pública, o de cualquier otra (pág. 51, párrs. 2 y 3).

Así, el hecho de que el artículo 180 de la LGEEPA no reconozca interés legítimo a las personas morales que no pertenecen a las comunidades posiblemente afectadas por los daños al medio ambiente "no influye de manera directa y negativa en perjuicio del derecho fundamental a un medio ambiente sano, pues atendiendo a la situación fáctica de tales sujetos, no les es factible exigir la tutela del derecho en cita" (pág. 50, párr. 1). Por estas razones, la Segunda Sala resolvió que el interés legítimo previsto por el artículo impugnado de la LGEEPA "encuentra su fundamento en la existencia de cierta afectación atendiendo a su situación de proximidad del acto administrativo, circunstancia que no acontece en tratándose de aquellas personas que no pertenecen a tales comunidades." (Pág. 50, párr. 2).

6.3 Interés legítimo de las personas en el juicio de amparo ambiental

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 779/2014, 3 de febrero de 2016

Razones similares en los AR 211/2016, 641/2017 y 610/2019; así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

El 15 de enero de 1936 la montaña "Nevado de Toluca" fue declarada parque nacional. En septiembre de 2013 se expidió un decreto del Ejecutivo Federal mediante el cual se modificó esta categoría jurídica para quedar como un área de protección de flora y fauna, conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al Ambiente.⁶² Una persona inició un juicio de amparo en contra del decreto modificadorio, que se sobreseyó, entre otras cosas, porque el juez consideró que la demandante no tenía un interés legítimo para reclamar las modificaciones al área natural protegida. Inconforme con esta decisión, la misma persona presentó un recurso de revisión en el cual manifestó como agravio que se violó su derecho a la tutela judicial efectiva, porque el juez entendió, equivocadamente, el interés legítimo de manera individual, cuando la conservación del ambiente es un asunto de interés general, tanto internacional, como en México, protegido por la Constitución y del cual son titulares todos los seres humanos.

⁶² Para mayor referencia consultar el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de octubre de 2013, en el cual se publicó el "Decreto que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones del diverso publicado el 25 de enero de 1936, por el que se declaró parque nacional la montaña denominada 'Nevado de Toluca', que fue modificado por el diverso publicado el 19 de febrero de 1937".

Expuso también que se afectó su derecho sustantivo al medio ambiente en conexión con sus derechos individuales a la vida y la salud, porque la modificación del régimen jurídico del parque nacional fue una medida regresiva que abrió la posibilidad de explotar los ecosistemas forestales. Finalmente, argumentó que la sentencia de amparo no fundó ni motivó el criterio del juez según el cual, el derecho al medio ambiente puede protegerse únicamente a través de un interés jurídico y no por la afectación a los recursos naturales, relacionada con el manejo, uso, aprovechamiento y protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible y la calidad de vida. La Suprema Corte de Justicia atrajo y resolvió el recurso de revisión. La Segunda Sala resolvió que la solicitante del amparo no acreditó su interés legítimo para reclamar el cambio de categoría de protección del Parque Nacional Nevado de Toluca.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Quién está legitimado para interponer un juicio de amparo cuando se reclaman violaciones al derecho a un medio ambiente sano?
2. ¿La solicitante del amparo tiene interés legítimo para reclamar el decreto por el cual se modificó la categoría jurídica del Parque Nacional Nevado de Toluca a un área de protección de flora y fauna, al considerarla una medida regresiva que pone en riesgo la conservación de los ecosistemas protegidos al abrir la posibilidad de que sean explotados?

Criterios de la Suprema Corte

1. Para impugnar por la vía del amparo acciones u omisiones estatales que se consideren violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, el particular deberá contar con un interés cualificado que se distinga del que tiene el resto de la población para exigir al Estado que cumpla con su obligación constitucional de proteger el medio ambiente. Debe existir una verdadera afectación a la esfera jurídica de la persona, ya sea directa (interés jurídico), o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (interés legítimo), pero siempre real y jurídicamente relevante, ya sea de índole profesional, de salud pública, o de cualquier otra. El análisis sobre la existencia de una afectación directa debe llevarse a cabo bajo un parámetro de razonabilidad que permita identificar la existencia de un vínculo entre la persona (ya sea por su situación individual o por una regulación sectorial o grupal) y la afectación que señala.
2. La solicitante del amparo no cuenta con un interés legítimo porque no demostró un interés cualificado para acceder al juicio de amparo y reclamar el cambio de categoría del Parque Nacional Nevado de Toluca como una afectación a su derecho a un medio ambiente sano. Lo anterior porque no acreditó estar en una situación especial frente al orden jurídico, diferente del resto de la sociedad, sino que formuló una defensa abstracta sobre la posible

afectación que se causará a los ecosistemas con el cambio de categoría del área natural protegida, que corresponde al interés que tiene cualquier persona en que las autoridades cumplan sus obligaciones constitucionales de proteger el medio ambiente.

Justificación de los criterios

1. El artículo 4o. constitucional establece el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, y el deber del Estado de garantizarlo (pág. 16, párr. 3). Así, el derecho constitucional a un medio ambiente sano tiene entre sus fines regular, por una parte la obligación del Estado de garantizar su ejercicio pleno y tutela jurisdiccional; y por otra la responsabilidad diferenciada que tienen el Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración (pág. 18, párr. 2).

Sin embargo, la Constitución no permite a cualquier persona o colectividad combatir a través del juicio de amparo cualquier omisión o acción del Estado que pueda afectar el derecho a un medio ambiente sano (pág. 20, párr. 1). La Segunda Sala estableció que "el eventual incumplimiento por parte del Estado a sus obligaciones de promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, no es motivo suficiente para que cualquier persona o grupo pueda acceder al juicio de amparo para reclamar esas violaciones, ya que debe acreditarse un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto." (Pág. 21, párr. 1).

Para acceder al juicio de amparo en defensa del derecho humano a un medio ambiente sano deberá existir un interés jurídico o legítimo real y jurídicamente relevante, de tipo profesional, de salud pública, o de cualquier otro (pág. 25, párr. 1). El juez deberá decidir si las omisiones o acciones que se reclaman al Estado afectan a la persona o colectividad en un grado suficiente para decir que se está generando una afectación jurídicamente relevante, que pueda ser remediada a través del juicio de amparo (pág. 25, párr. 3).

2. La demandante tiene un interés simple y no cualificado para acceder al juicio de amparo. En este caso, el argumento sobre cómo el cambio de categoría del Parque Nacional Nevado de Toluca puede afectar su derecho a un medio ambiente sano porque se permitirá la explotación de los ecosistemas, no demuestra cómo se encuentra ella en una situación especial frente al orden jurídico, diferente del resto de la sociedad, sino que hace una defensa abstracta, desde un interés genérico de obligar a las autoridades a cumplir su obligación constitucional de protección al ambiente (pág. 27, párr. 3).

La Segunda Sala explicó también que del cambio de categoría del Parque Nacional Nevado de Toluca a un área de protección de flora y fauna, no se aprecia "la presunta afectación

ambiental a la que hace referencia la promovente de amparo, con relación a sus derechos a la vida o a la salud, tenga un impacto actual o futuro, pero de realización inminente, en su esfera jurídica, ya sea por circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, sino que únicamente basa su argumentación en violaciones lejanamente derivadas o genéricas de tales derechos." (Pág. 28, párr. 3). De estos razonamientos se concluyó que "una eventual concesión del amparo no generaría un beneficio en su esfera jurídica respecto de la posición que aduce frente al derecho a un medio ambiente adecuado." (Pág. 29, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 211/2016, 29 de junio de 2016

Razones similares en los AR 779/2014, 641/2017, 610/2019, 365/2018 y 640/2019; así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

El 15 de enero de 1936 se expidió un decreto presidencial por el cual se declaró Parque Nacional a la montaña "Nevado de Toluca", entre otras cosas, por su importancia para la provisión de agua. El decreto fue modificado en 2013 para cambiar la categoría de parque nacional a la de área de protección de flora y fauna. Un grupo de habitantes del Valle de México presentaron una demanda de amparo en contra de varias autoridades federales, reclamando, además de la expedición del decreto modificadorio, la omisión de proteger, conservar, vigilar, administrar y mejorar las condiciones del Nevado de Toluca. Reclamaron también la omisión de garantizar el derecho al agua y otros, como el acceso a la salud y al deporte, porque se aumentan los riesgos del cambio climático. En esta primera instancia, la sentencia reconoció el interés legítimo y otorgó el amparo en relación con las omisiones de las autoridades para restaurar el deterioro ambiental del Nevado de Toluca, pero no en contra de la modificación de categoría del parque nacional.

Tanto las autoridades responsables como los solicitantes del amparo interpusieron recurso de revisión en contra de la sentencia. El Tribunal Colegiado estableció que el medio ambiente es un derecho difuso del cual son titulares todos los integrantes de la sociedad, por lo cual, aunque los solicitantes del amparo no viven en el ecosistema que intentan proteger, tienen un interés en relación con el decreto y las omisiones de las autoridades que reclaman, en especial por lo que se refiere al derecho al agua. El caso se remitió a la Suprema Corte para decidir los argumentos sobre la inconstitucionalidad del decreto de modificación del área protegida. La Segunda Sala resolvió que el amparo no era procedente porque los habitantes del Valle de México quejosos no acreditaron su interés cualificado para reclamar el cambio de categoría del área natural protegida.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Quién está legitimado para interponer un juicio de amparo cuando se reclaman violaciones al derecho a un medio ambiente sano?
2. ¿Los habitantes del Valle de México tienen interés legítimo para reclamar el decreto por el cual se modificó la categoría jurídica del Parque Nacional Nevado de Toluca para convertirse en un área de protección de flora y fauna, al considerar que es una medida regresiva que pone en riesgo los ecosistemas, así como respecto de las omisiones de las autoridades responsables para prevenir y restaurar su deterioro ecológico?

Criterios de la Suprema Corte

1. Para impugnar acciones u omisiones estatales que se consideren violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, el particular deberá contar con un interés cualificado que se distinga del que tiene el resto de la población para exigir al Estado que cumpla con su obligación constitucional de proteger el medio ambiente. Debe existir una verdadera afectación a la esfera jurídica de la persona, ya sea directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (interés legítimo), pero siempre real y jurídicamente relevante, ya sea de índole profesional, de salud pública, o de cualquier otra. El análisis sobre la existencia de una afectación directa debe llevarse a cabo bajo un parámetro de razonabilidad que permita identificar la existencia de un vínculo entre la persona (ya sea por su situación individual o por una regulación sectorial o grupal) y la afectación que señala.
2. Los habitantes del Valle de México no cuentan en este caso con un interés cualificado para acceder al juicio de amparo y reclamar el cambio de categoría del Parque Nacional Nevado de Toluca a un área de protección de flora y fauna, ni las omisiones para conservar y restaurar sus ecosistemas, porque no demostraron cómo se afectan sus derechos a un medio ambiente sano, al acceso al agua y a la salud; ni cómo se encuentran en una situación especial frente al orden jurídico diferente del resto de la sociedad, sino que formulan una defensa abstracta del interés que tiene cualquier persona en que las autoridades cumplan sus obligaciones constitucionales de proteger el medio ambiente.

Justificación de los criterios

1. La Segunda Sala retomó los parámetros establecidos en el amparo en revisión 779/2014 sobre el interés legítimo para interponer un juicio de amparo cuando se argumentan violaciones al derecho a un medio ambiente sano. Se reiteró que para impugnar acciones u omisiones estatales que puedan considerarse como violatorias al derecho a un medio ambiente sano, el particular deberá contar con un interés cualificado real y jurídicamente

relevante, ya sea de índole profesional, de salud pública o de cualquier otra (pág. 25, párr. 1).

2. La Suprema Corte decidió que el juicio era improcedente debido a la falta de interés legítimo de los solicitantes del amparo (pág. 12, párr. 2). Se invocó como un hecho notorio que en la sentencia del amparo en revisión 779/2014 se habían establecido parámetros para la actualización de un interés legítimo en relación con el área natural protegida Nevado de Toluca, que no fueron tenidos en cuenta al resolverse este caso (pág. 14, párrs. 1 y 2).

En este caso, los solicitantes del amparo argumentaron como prueba de su interés legítimo que son habitantes del Valle de México, "cuyos derechos ambientales se [ven] beneficiados por el restablecimiento del Parque Nacional del Nevado de Toluca." (Pág. 29, párr. 1). La Segunda Sala, con base en un estudio elaborado por la Comisión Nacional del Agua sobre los Grandes Retos Hídricos del Valle de México que invocó como hecho notorio, concluyó que "el deshielo del Nevado de Toluca no contribuye al abasto de agua de la Ciudad de México, por lo que no se encuentra demostrada la existencia de un vínculo concreto entre el derecho cuestionado a un medio ambiente y los quejosos, solamente por la cuestión de que viven en el Valle de México, pues éste no se beneficia de manera directa por el agua proveniente del Nevado de Toluca." (Pág. 29, párrs. 3 y 4).

En la sentencia se precisó también que, entre los solicitantes del amparo había una persona moral que acreditó su interés legítimo, porque en su acta constitutiva se menciona que su objeto social consiste en prevenir la crueldad en contra de los animales domésticos y silvestres y promover su trato digno (pág. 31, párrs. 2 y 3); pero, considerando además los parámetros del amparo en revisión 779/2014, tampoco se identificó, bajo un parámetro de razonabilidad, un vínculo concreto entre su objeto social y los actos y omisiones concernientes al 'Nevado de Toluca', sino solamente un alegato en forma genérica, como lo tendría cualquier ciudadano interesado en proteger el medio ambiente (pág. 32, párr. 1).

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018⁶³

Hechos del caso

El Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, aprobó en una sesión de cabildo el proyecto denominado "Parque Temático Ecológico Centenario", para cuya construcción se afectaron

⁶³ Esta sentencia también se analiza en las secciones 2.3 y 7.2, sobre los principios de precaución y de participación ciudadana; y 8.1, sobre los efectos para reparar las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano.

aproximadamente 16 hectáreas de manglares colindantes al humedal de la Laguna del Carpintero. Además de la aprobación del cabildo municipal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas emitió una autorización en materia de impacto ambiental para el proyecto. Dos mujeres residentes en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, interpusieron una demanda de amparo en la cual reclamaron una violación a su derecho a un medio ambiente sano, como consecuencia del daño a los manglares causado durante la construcción del Parque Temático Ecológico Centenario. El juicio se sobreesió al considerarse que las solicitantes del amparo no tenían un interés legítimo para interponer un amparo, pues no demostraron que el daño a los ecosistemas hubiera causado una afectación directa a su derecho humano al medio ambiente o su salud.

Inconformes con esa decisión, las solicitantes del amparo interpusieron un recurso de revisión en el cual argumentaron que sí tenían un interés legítimo como vecinas de la Laguna del Carpintero, porque el daño al manglar causado por la construcción del Parque Temático Ecológico Centenario las priva de los servicios ambientales que ese ecosistema proporciona, de los cuales depende su derecho a un medio ambiente sano. También expresaron que el desarrollo del proyecto afectó sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, porque se llevó a cabo en contravención al sistema jurídico internacional y nacional que protege los humedales y los manglares, sin contar con una autorización federal en materia de impacto ambiental. La Suprema Corte atrajo el caso por considerar que permitiría fijar criterios novedosos y de trascendencia en temas como el interés legítimo y el estándar de afectación cuando se reclamen violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano. La Primera Sala otorgó el amparo a una de las quejas e instruyó la realización de diversas acciones para la reparación de los daños causados al ambiente, solicitando además la colaboración de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y la Comisión Nacional Forestal para intervenir como coadyuvantes de la Corte en la definición del programa de restauración de daños al ambiente.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Quién tiene un interés legítimo para interponer un juicio de amparo cuando se reclaman violaciones al derecho a un medio ambiente sano como consecuencia de la afectación de ecosistemas protegidos, como en este caso, los humedales y manglares en la Laguna del Carpintero?
2. En el caso concreto, ¿las vecinas de la Laguna del Carpintero cuentan con un interés legítimo para reclamar una violación a su derecho a un medio ambiente sano y al principio de legalidad, causada por la afectación a los humedales costeros y los manglares durante el desarrollo del proyecto Parque Ecológico Centenario, cuya realización se llevó a cabo sin contar con una autorización federal en materia de impacto ambiental?

Criterios de la Suprema Corte

Tiene un interés legítimo para acudir al juicio de amparo en materia ambiental la persona que pueda acreditar un vínculo entre su derecho a un medio ambiente sano y los servicios ambientales que presta el ecosistema que puede ser afectado por las obras o actividades que se reclamen. Este vínculo puede acreditarse, entre otros criterios, cuando quien solicita el amparo es beneficiario de los servicios ambientales del ecosistema amenazado, lo que ocurre cuando se habita o utiliza su entorno adyacente o las áreas de influencia, que pueden tener una escala local, regional o global. Conforme a este criterio, para acreditar el interés legítimo no es necesario demostrar un daño al medio ambiente o a los servicios ambientales, pues, en todo caso, y atendiendo al principio de precaución, el daño o el riesgo de daño al medio ambiente constituirá la materia de fondo del juicio de amparo.

Justificación de los criterios

1. En esta sentencia, la Primera Sala desarrolló el marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente, como se describe a continuación:

Fundamento axiológico y núcleo esencial. Múltiples constituciones⁶⁴ e instrumentos internacionales⁶⁵ reconocen el derecho a vivir en un medio ambiente sano como un auténtico derecho humano que implica la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla (pág. 39, párr. 2).

El derecho humano a un medio ambiente sano regula las actividades humanas para proteger a la naturaleza. Su núcleo esencial de protección no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino que también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma (pág. 40, párr. 1).

Derecho humano al medio ambiente como derecho autónomo. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido el derecho al medio ambiente como un derecho en sí mismo (pág. 41, párr. 1). En la Opinión Consultiva OC-23/17, la Corte Interamericana estableció que múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio

El núcleo esencial del derecho humano a un medio ambiente sano no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino que también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma.

⁶⁴ Constitución de la Nación de Argentina, art. 41; Constitución Política del Estado de Bolivia, art. 33; Constitución de la República Federativa de Brasil, art. 225; Constitución Política del Estado de la República de Chile, art. 19; Constitución Política de Colombia, art. 79; Constitución Política de Costa Rica, art. 50; Constitución de la República de Ecuador, art. 14; Constitución de la República de El Salvador, art. 117; Constitución Política de Guatemala, art. 97, entre otros.

⁶⁵ Protocolo de San Salvador, art. 11; Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 24; Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia, art. 28; Carta Árabe, art. 28; t la Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 38.

ambiente; sin embargo, la importancia de la protección de este derecho humano ha generado una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo; por lo cual, el carácter autónomo del derecho humano al medio ambiente y su interdependencia con otros derechos conlleva, entre otras, las siguientes obligaciones correlativas para los Estados (pág. 41, párrs. 2 y 3).⁶⁶

- a) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;
- b) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;
- c) Promover la protección del medio ambiente;
- d) Promover la preservación del medio ambiente; y
- e) Promover el mejoramiento del medio ambiente.⁶⁷

La Primera Sala concluyó que el derecho humano al medio ambiente se desenvuelve en una doble dimensión. "La objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona." (Pág. 43, párr. 1). La vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente (pág. 43, párr. 2).

Naturaleza colectiva del derecho humano al medio ambiente. Como también lo ha explicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el derecho humano a un medio ambiente sano tiene una dimensión colectiva y otra individual. En la primera, éste "constituye un interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras". En la individual, atiende a las repercusiones directas e indirectas que su afectación puede tener sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros (pág. 44, párr. 2).

El reconocimiento de la naturaleza colectiva y difusa del derecho al medio ambiente sano no puede llevar al debilitamiento de su efectividad y vigencia (pág. 45, párr. 1). Por el contrario, obliga a la construcción de un nuevo enfoque que atienda tanto a los fines que persigue, como a su naturaleza colectiva, pues de no hacerse así, estaremos transitando indefectiblemente a la falta de vigencia de esta esfera de protección en favor de la persona (pág. 45, párr. 2).

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, párr. 55.

⁶⁷ *Ibidem*, párr. 60.

El derecho humano al medio ambiente en México. El artículo 4o. constitucional prevé el derecho al medio ambiente como un auténtico derecho humano. Para la Primera Sala, "el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente en términos de nuestro texto constitucional es precisamente el 'medio natural', entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad." (Pág. 46, párr. 1).

Así, el objetivo de su tutela "se centra en evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales, ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece, como última ratio, a la sociedad en general." (Pág. 46, párr. 3).

El derecho humano a un medio ambiente sano también es un principio rector de política pública, porque el artículo 4o. constitucional establece el deber del Estado de garantizar su respeto, lo que debe interpretarse en concordancia con el artículo 25 constitucional, en relación con el desarrollo sustentable (pág. 47, párr. 1).

*Principios rectores del derecho humano a un medio ambiente sano.*⁶⁸ El derecho ambiental se fundamenta en diversos principios que resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional (pág. 47, párr. 2).⁶⁹

La Primera Sala entiende el principio *in dubio pro natura* como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

Principio in dubio pro natura (medio ambiente). Este principio implica que si en un proceso existe una colisión entre el cuidado al medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse las medidas necesarias a favor del medio ambiente (pág. 53, párr. 3). La Primera Sala "entiende el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como mandato interpretativo general de la justicia ambiental, en el sentido de que en cualquier conflicto ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente." (Pág. 54, párr. 2).

⁶⁸ En la sección 2 de este documento se presenta con mayor detalle el desarrollo que se hizo en esta sentencia sobre el principio precautorio.

⁶⁹ Aunque su contenido no se desarrolla en la sentencia por no corresponder a la *litis* de este caso, la Primera Sala menciona que de la literatura consultada se advierte la existencia de los siguientes principios: principio de sostenibilidad; principio de buena vecindad y cooperación internacional; principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; principio de prevención; principio precautorio; principio de internalización de costos; principio de responsabilidad ambiental; principio de gobernanza ambiental; principio de interdependencia; principio de incorporación de los valores ambientales; principio de iniciativa pública; principio de participación ciudadana; principio de exigencia de la mejor tecnología disponible; primacía de la persuasión sobre la coerción; principio de congruencia; principio de no regresión, entre otros (pág. 47, párr. 2).

Principio de participación ciudadana. El Principio 10 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río) consagra los derechos de acceso a la información ambiental y de participación ciudadana en materia ambiental (pág. 54, párr. 3). Estos principios han sido desarrollados en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú); cuyo artículo 4.6 se refiere a la obligación de los Estados de garantizar un entorno propicio para las personas que promueven la protección al medio ambiente (pág. 55, párr. 1).⁷⁰

De acuerdo con el artículo 4o. constitucional, los ciudadanos no sólo son titulares del derecho a acceder a un medio ambiente sano, que ha de garantizar el Estado, sino también tienen la obligación de protegerlo y mejorarlo (pág. 56, párr. 1). Correlativamente, todas las autoridades del Estado tienen el deber de asegurar un entorno propicio para la protección del medio ambiente, entre otras medidas, a partir de la creación de herramientas institucionales y jurídicas que tengan por objeto incluir a los ciudadanos en el control de las políticas públicas con impacto ambiental (pág. 56, párr. 2).

En este sentido, el principio de participación ciudadana implica un rol proactivo del Estado en la protección al medio ambiente. El Estado debe asumir la iniciativa institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas y cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental (pág. 56, párr. 3).

Principio de no regresión. El principio de no regresión se reconoció en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible a partir del reconocimiento de la obligación de no retroceder y afectar los umbrales de protección ambiental ya alcanzados (pág. 57, párr. 1). Para mayor claridad, la Primera Sala estableció que "el principio de progresividad se traduce en la prohibición correlativa de regresividad; lo que implica que una vez que se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado se encuentra vedado a retroceder en esa garantía, salvo que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, en términos del cual se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido." (pág. 57, párr. 3).

El principio de no regresión también se fundamenta en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos

⁷⁰ "4.6 Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección."

económicos sociales y culturales, hasta el máximo de los recursos disponibles (pág. 58, párrs. 1 y 2).

El principio de no regresión atiende a los derechos de las generaciones futuras, porque cualquier disminución injustificada y significativa del nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que les será transmitido.

Asimismo, este principio en materia ambiental atiende a los derechos de las generaciones futuras, porque cualquier disminución injustificada y significativa del nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que les será transmitido (pág. 58, párr. 3). También se relaciona estrechamente con los espacios o áreas naturales protegidas, porque limita las posibilidades de disminuir o modificar injustificadamente el nivel alcanzado con la declaración especial de protección (pág. 58, párr. 4). Finalmente, la sentencia explica que el nivel de protección alcanzado es "la línea tanto fáctica como jurídica que determina el marco de protección de un sector o recurso natural para un momento determinado." (Pág. 59, párr. 1).

Servicios ambientales. El concepto de servicios ambientales es fundamental para garantizar la debida salvaguarda del derecho humano al medio ambiente, pues definen los beneficios que otorga la naturaleza al ser humano. En este contexto, "el concepto de servicios ambientales es fundamental para garantizar la debida salvaguarda del derecho humano al medio ambiente, pues definen los beneficios que otorga la naturaleza al ser humano." (Pág. 59, párr. 3).⁷¹

Uno de los criterios que informan la identificación del interés legítimo en materia ambiental, dependerá de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales.

A partir de este desarrollo del marco teórico y legal, así como los principios rectores que informan la interpretación constitucional del derecho a un medio ambiente sano, la Primera Sala estableció que en materia ambiental, el interés legítimo para promover un amparo dependerá de "la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales." (Pág. 75, párr. 1).

En esta línea de argumentación, la Primera Sala estableció que la privación o afectación de los servicios ambientales que presta un determinado ecosistema es lo que definirá si una persona puede acudir al juicio de amparo a reclamar su protección "en tanto le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que pueden sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un beneficio específico: el restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor." (Pág. 75, párr. 4). Entre otros criterios, pueden identificarse como beneficiarios de los servicios ambientales de un ecosistema quienes habitan o utilizan el entorno adyacente o las áreas de influencia de un determinado ecosistema (pág. 77, párr. 2).⁷²

⁷¹ La sentencia desarrolla el marco teórico de los servicios ambientales en las páginas 59 a 64, párrafos 123 a 134.

⁷² La sentencia explica que el concepto de entorno adyacente no se limita a un concepto de vecindad inmediata con el ecosistema, sino que incluye las áreas de influencia, definidas como "las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente." (Pág. 77, párr. 3).

La Primera Sala explicó también en esta sentencia que la exigencia de evidencias unívocas sobre la afectación a un servicio ambiental, es contraria a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, porque su medición depende de pruebas científicas que no son exactas (pág. 62, párr. 2). Por tanto, "el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los "beneficios de la naturaleza" no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad." (Pág. 63, párr. 3).⁷³ Por estas razones, "los juzgadores tienen la obligación de hacer una interpretación amplia en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental." (Pág. 80, párr. 1).

2. En el caso concreto, las pruebas en el expediente demostraron que el Parque Temático Ecológico Centenario se construía en un terreno aledaño a la Laguna del Carpintero, en la cual existe un humedal con especies de mangle protegidas por la legislación ambiental, que presta múltiples servicios ambientales (pág. 81, párr. 1). Se estableció también que los humedales de la Laguna del Carpintero tienen un área de influencia regional que incluye, como mínimo, a todos los habitantes de la ciudad de Tampico, Tamaulipas, quienes se benefician directamente de sus servicios ambientales, por lo cual, "cualquier habitante de la ciudad de Tampico se ubica en una especial situación que distingue su interés legítimo del interés generalizado del resto de la sociedad." (Pág. 87, párr. 4).

Una de las solicitantes del amparo presentó su credencial para acreditar su residencia en Tampico, de lo cual se concluyó que cuenta con interés legítimo (pág. 88, párr. 2). La segunda demandante no probó su calidad de habitante de la ciudad de Tampico, ni tampoco ser usuaria de los servicios ambientales en la zona de influencia del ecosistema de la Laguna del Carpintero, por lo cual no se reconoció su interés legítimo (pág. 88, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 640/2019, 15 de enero de 2020⁷⁴

Razones similares en los AR 641/2017, 365/2018, 610/2019, así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

El 6 de agosto de 2014 ocurrió un derrame de sulfato de cobre acidulado en el Río Bacanuchi, afluente del Río Sonora, causado por el complejo minero Buenavista del Cobre, ubicado en el municipio de Cananea, Sonora, propiedad de la empresa Buenavista del

⁷³ La sentencia desarrolla el contenido normativo y alcance de los principios de precaución e *in dubio pro natura* en las páginas 48 a 54, párrafos 90 a 107.

⁷⁴ Esta sentencia también se analiza en la sección 7.2 de este cuaderno, sobre el principio de participación ciudadana en materia ambiental.

Cobre, Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante Buenavista del Cobre). La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) inició un procedimiento de inspección y vigilancia dentro del cual se ordenaron diversas medidas correctivas y se impusieron sanciones a Buenavista del Cobre. La Procuraduría suscribió también un convenio con la empresa minera para la reparación y compensación de los daños causados al medio ambiente y la salud pública, en el cual se acordó la realización de un Programa de Remediación que debía ser aprobado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). También se creó el Fideicomiso Río Sonora por el cual Buenavista del Cobre se comprometió a aportar recursos para la restauración de los daños ambientales y de salud pública, así como las reclamaciones de daños materiales causados a personas en las comunidades aledañas.⁷⁵

La SEMARNAT aprobó un Programa de Remediación en el cual se identificaron cinco zonas para la reparación de daños. En diciembre de 2016, la misma Secretaría, a solicitud de Buenavista del Cobre, emitió una resolución en la cual estableció que se habían alcanzado los niveles de remediación para una de las zonas contaminadas, pero que en las otras cuatro, los niveles de hierro, arsénico y vanadio eran aceptables y era necesario continuar con el monitoreo. En enero de 2017, el presidente del Comité Técnico del Fideicomiso Río Sonora informó a la SEMARNAT y la PROFEPA que habían concluido la entrega de resarcimientos por las reclamaciones de afectaciones materiales y a la salud que el derrame causó a diversas personas, así como el pago de los contratos celebrados para llevar a cabo las medidas de remediación. La PROFEPA emitió un resolutivo en el cual declaró que los fines del Fideicomiso se habían cumplido, tras lo cual el Comité Técnico extinguió el fideicomiso.

Un grupo de habitantes en una comunidad vecina al sitio donde ocurrió el derrame presentaron una demanda de amparo argumentando que se violaron sus derechos a participar de manera informada; al medio ambiente sano y a la reparación de las violaciones a derechos humanos, porque las autoridades no les permitieron participar en los procedimientos administrativos instaurados contra Buenavista del Cobre ni llevaron a cabo una consulta previa antes de considerar cumplido el Programa de Remediación y los objetivos del Fideicomiso Río Sonora. El juicio de amparo se sobreesió, entre otras cosas, porque el juez consideró que los solicitantes del amparo no tenían un interés legítimo para reclamar las actuaciones de la PROFEPA y el Fideicomiso; que el convenio entre las autoridades y

⁷⁵ El contrato de fideicomiso 80724 registró como fideicomitentes a la empresa minera; de fiduciario a Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo; y, de fideicomisarios: en primer lugar, las personas acreedoras a una reparación por las afectaciones materiales y a la salud, como consecuencia directa del derrame, así como a la SEMARNAT y otras autoridades, para la restitución de gastos y erogaciones pasadas y futuras para reparar los daños y, en segundo lugar, las propias fideicomitentes, sobre los recursos remanentes.

Buenavista del Cobre no era un acto de autoridad para fines del juicio de amparo; y que las normas ambientales aplicables a procedimientos administrativos y los actos de la PROFEPA no prevén la participación social.

Las personas de la comunidad presentaron un recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En sus agravios manifestaron, entre otras cosas, que el juez no valoró debidamente los actos de la PROFEPA y del Fideicomiso Río Sonora, e incorrectamente, decidió que no eran actos de autoridad ni afectaban su interés legítimo. En relación con la decisión sobre la participación pública en la sentencia, expresaron que la omisión de las autoridades de respetar el derecho de participación social en asuntos que puedan afectar el derecho humano a un medio ambiente sano es una violación a la Constitución, por lo que debió respetarse aun cuando la legislación ambiental no lo prevea, sobre todo para las personas afectadas por el derrame causado por la empresa minera, que tienen un interés legítimo probado.

La Segunda Sala otorgó el amparo a los quejosos, ordenando a las autoridades responsables realizar una reunión pública de información en la cual puedan exponer sus preocupaciones y sugerencias, así como presentar pruebas, que deberán ser tomadas en cuenta para la definición de medidas de remediación en el sitio del derrame minero; la evaluación del cumplimiento de las medidas correctivas impuestas a Buenavista del Cobre y las decisiones sobre el Fideicomiso. Una vez realizado lo anterior deberán dictarse nuevas resoluciones respecto del cumplimiento de las medidas correctivas y el cierre del Fideicomiso. La sentencia aclaró también que al otorgarse el amparo no se desconocen los pagos efectuados por el Fideicomiso respecto de las reclamaciones por afectaciones materiales derivadas del derrame minero, porque el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales.

Problema jurídico planteado

Las personas que viven en la comunidad adyacente a donde se causa un daño ambiental, ¿tienen interés legítimo en el juicio de amparo para reclamar la omisión de permitir su participación en los procedimientos de inspección y vigilancia instaurados por la PROFEPA contra la empresa Buenavista del Cobre después del derrame minero que afectó el Río Bacanuchi; así como las resoluciones por las cuales se tienen por cumplidas las medidas correctivas y para la remediación de daños?

Criterios de la Suprema Corte

Las personas que viven en la comunidad adyacente a donde se causa un daño ambiental o que son afectadas directamente no pueden reclamar las resoluciones de la PROFEPA en las cuales se establecen medidas correctivas y sanciones, porque sólo afectan a la empresa

visitada, pero sí tienen interés legítimo para reclamar su cumplimiento efectivo, porque de éste depende la reparación y compensación de los daños causados al medio ambiente.

Justificación de los criterios

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)⁷⁶ establece las atribuciones de la PROFEPA para realizar actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental, de los cuales puede ordenarse que se lleven a cabo medidas correctivas para la compensación o restauración de los daños al ambiente e imponerse sanciones (pág. 20, párr. 2). Estos procedimientos involucran únicamente a la autoridad ambiental y a las empresas obligadas (pág. 24, párr. 1). En este caso, las personas solicitantes del amparo reclamaron la resolución de la PROFEPA en la cual se impusieron medidas correctivas y sanciones a Buenavista del Cobre por los daños causados con el derrame minero. Sin embargo, esa resolución, como tal, sólo le afecta a la empresa visitada.

Eso no quiere decir que las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente o las personas directamente afectadas no puedan exigir que se cumplan las medidas correctivas impuestas por la PROFEPA a Buenavista del Cobre, porque su cumplimiento tiene por objeto eliminar o reducir los contaminantes hasta un nivel seguro para la salud y el ambiente (pág. 27, párr. 2).

6.4 Interés legítimo de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial en el amparo cuando se reclaman violaciones al medio ambiente y un ordenamiento territorial adecuados de los habitantes de la Ciudad de México

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

Hechos del caso

Una persona denunció de manera anónima ante la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (PAOT) la construcción de un conjunto habitacional, por violaciones a la normatividad urbana y ambiental. La PAOT inició un procedimiento administrativo en atención a la denuncia, en el cual resolvió que algunas de las autorizaciones para la construcción y operación del conjunto habitacional no cumplían con todos los requisitos legales, por lo cual, en nombre propio y en representación del interés legítimo

⁷⁶ Artículos 161 a 169.

de los habitantes de la Ciudad de México, solicitó su nulidad ante el entonces Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En este juicio se resolvió, entre otras cosas, que la PAOT no probó la afectación al interés legítimo que le causaban las autorizaciones al conjunto habitacional. Esta resolución fue confirmada en la apelación. Las autoridades de la PAOT promovieron un juicio de amparo directo en el nombre de la Procuraduría y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México a disfrutar de un medio ambiente y un ordenamiento territorial adecuados para su desarrollo, salud y bienestar. Los representantes de la Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México, tercera interesada en el juicio, argumentaron que la PAOT únicamente podría promover un amparo cuando se afecte su patrimonio en los supuestos que regula la Ley de Amparo, lo que no ocurría en este caso.⁷⁷

La Suprema Corte atrajo el caso porque consideró que permitiría definir cuestiones trascendentes, como la posibilidad de que una persona moral pública como la PAOT pueda promover un juicio de amparo directo en representación de los habitantes de la Ciudad de México (antes Distrito Federal), para proteger su derecho a un medio ambiente sano. La Suprema Corte negó el amparo solicitado por la Secretaría de Medio Ambiente, porque consideró que la PAOT puede representar a los habitantes de la Ciudad de México cuando en un juicio de amparo directo puedan afectarse sus derechos a un medio ambiente sano y ordenamiento territorial adecuados para su desarrollo, salud y bienestar.

Problema jurídico planteado

¿La Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Distrito Federal tiene legitimación activa para promover un juicio de amparo directo en contra de autorizaciones para la construcción y operación de un conjunto habitacional que posiblemente contraviene la legislación aplicable, en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México a un medio ambiente sano y un ordenamiento territorial adecuados para su desarrollo, salud y bienestar?

Criterio de la Suprema Corte

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal tiene una representación *sui generis* para promover un juicio de amparo directo en contra de auto-

⁷⁷ El artículo 7o. de la Ley de Amparo establece lo siguiente: "La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta Ley se exige a las partes."

rizaciones para un conjunto habitacional que considere contraviene la legislación aplicable, cuando actúa como 'representante' del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de sus derechos a disfrutar un medio ambiente y un ordenamiento territorial adecuados para su desarrollo, salud y bienestar.

Justificación del criterio

El artículo 5o. de la Ley de Amparo establece el derecho constitucional de las personas a acudir al juicio de amparo para defender su interés jurídico o legítimo (pág. 18, párr. 3). Cuando se trate, como en este caso, de actos o resoluciones provenientes de tribunales administrativos, la persona que promueve el amparo deberá probar que es titular de un derecho subjetivo que se afecta de manera personal y directa (pág. 19, párr. 1). En el caso de personas morales pueden solicitar el amparo cuando se afecte su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las cuales se encuentren en un plano de igualdad con los particulares (pág. 19, párr. 5). Así, las personas morales oficiales "pueden actuar con un doble carácter: a) como entes dotados de poder público y, b) como personas morales de derecho privado." (Pág. 20, párr. 1).

En este caso, la PAOT fue actora en el juicio inicial de nulidad, en el cual actuó en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México (pág. 22, párr. 3), con fundamento en las atribuciones que le da su ley orgánica.⁷⁸ Es decir, que la Procuraduría no actuó como persona moral oficial dotada de poder público ni de derecho privado (pág. 23, párr. 2), por lo cual, no puede exigirse que el acto que está reclamando en el juicio de amparo afecte su patrimonio (pág. 24, párr. 1). La Procuraduría promovió la demanda en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de los derechos ambientales y territoriales de las personas que resulten o puedan resultar afectadas por los actos cuya nulidad se reclamó (pág. 24, párr. 2). Así, la PAOT "tiene una representación '*sui generis*' para promover el juicio de amparo directo, pues se debe partir de la base que esa Procuraduría, a través de la Subprocuraduría de Asuntos Jurídicos, acudió al juicio natural como parte actora en su calidad de 'representante' de los intereses de otros (habitantes de la ciudad), esto es, su intervención en el juicio de origen implicó la actuación a nombre de otros en el campo del derecho, lo que se traduce en una representación '*sui generis*', es decir, no tradicional, por la forma en que se le están dadas dichas facultades conforme a la normatividad que se rige el acto reclamado." (Pág. 27, párr. 3).

⁷⁸ La Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal vigente al momento de la presentación de la demanda establecía lo siguiente: "Artículo 5o. Corresponde a la Procuraduría el ejercicio de las siguientes atribuciones: [...] XX. Ejercer ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y otros órganos jurisdiccionales, las acciones necesarias para representar el interés legítimo de las personas que resulten o puedan resultar afectadas por actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial, de conformidad con las normas que en cada caso resulten aplicables [...]".

6.5 Legitimación procesal de las comunidades indígenas cuando se reclaman violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano; a la salud; la consulta y su libertad de trabajo

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 410/2015, 4 de noviembre de 2015⁷⁹

Razones similares en los AR 499/2015, 921/2016, y 923/2016

Hechos del caso

El Gobierno federal otorgó a "Monsanto Comercial", S. A. de C. V. (en adelante Monsanto), un permiso para liberar al ambiente en fase comercial soya genéticamente modificada, tolerante al herbicida glifosato, por tiempo indefinido, para sembrarse en 253,500 hectáreas en cinco polígonos distribuidos en la península de Yucatán y otras regiones del país.⁸⁰

Varias personas presentaron una demanda de amparo en su nombre y en representación de las comunidades mayas a las cuales pertenecen, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de comisarías mayas de Pac-Chén y Cancabchén, en el municipio de Hopelchén, Campeche; así como en su calidad de indígenas mayas cuya principal actividad es la apicultura. En su demanda expresaron que el permiso para la liberación comercial de soya genéticamente modificada y el dictamen de riesgo ambiental que lo acompañó, violaron sus derechos a un medio ambiente sano; al trabajo y a la consulta previa libre e informada de los pueblos indígenas.

El Juez de Distrito otorgó el amparo y las autoridades responsables interpusieron un recurso de revisión en el cual argumentaron, entre otras cosas, que las personas quejas no acreditaron su legitimación procesal activa y que el juez concluyó indebidamente que tenían una situación especial frente a los actos de autoridad que estaban reclamando, porque podían resultar afectados en sus bienes jurídicos, económicos, laborales o ambientales, por las consecuencias que pudieran generar en las abejas de las cuales dependen sus actividades económicas, la liberación o el cultivo de soya genéticamente modificada.

⁷⁹ La Segunda Sala resolvió en el mismo sentido los amparos en revisión 500/2015 y 198/2015.

⁸⁰ La sentencia explica que en la península de Yucatán se liberarían en un área de 60,000 (sesenta mil) hectáreas, por un total de 2,700,000 (dos millones setecientos mil) kilogramos de semillas genéticamente modificadas, para sembrarse en diversos municipios de Campeche, Quintana Roo y Yucatán (pág. 42, párr. 2).

Las autoridades responsables expresaron que las personas indígenas solicitantes del amparo no presentaron dictámenes periciales o estudios con base científica que demuestren la presencia del polen genéticamente modificado en miel, ni información que sustente un posible daño a la salud, a la sanidad vegetal o a la biodiversidad. Refirieron también que no existen estudios científicos avalados de nivel nacional o internacional, que señalen la contaminación de la miel orgánica como resultado de la polinización cuando las abejas se posan en cultivos de soya genéticamente modificada, o que se se afecte el medio ambiente, y mucho menos la apicultura. Por estas razones, las autoridades responsables consideraron que los solicitantes del amparo no probaron que se les causaba un daño real y actual en su esfera jurídica, sino únicamente un daño potencial o hipotético y que sin ser acreditado de manera suficiente mediante pruebas científicas, no debió reconocerse su interés legítimo para demandar el permiso otorgado a Monsanto.

La Suprema Corte de Justicia atrajo este caso a solicitud del Tribunal Colegiado que conoció originalmente el recurso de revisión. La Segunda Sala concluyó que la liberación comercial de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato podría tener impactos significativos en la vida y el entorno de las comunidades indígenas, por lo cual las autoridades responsables tenían la obligación de garantizar su derecho de consulta. Se resolvió otorgar el amparo a las personas quejas de las comunidades mayas en Campeche para que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Comisión Intersecretarial para la Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados lleven a cabo una consulta conforme a los estándares mínimos que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos y cumpliendo con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Problema jurídico planteado

¿Los solicitantes del amparo —actuando en nombre propio, en representación de las comunidades mayas a las cuales pertenecen, en su carácter de comisarios municipales y autoridades indígenas de comisarías mayas en el municipio de Hopolchén, Campeche, así como en su calidad de indígenas mayas cuya principal actividad es la apicultura— cuentan con legitimación procesal activa para promover un juicio de amparo en contra del permiso otorgado a Monsanto para la siembra de soya transgénica resistente al herbicida glifosato en municipios de esa entidad federativa?

Criterios de la Suprema Corte

Los solicitantes del amparo, integrantes de comunidades indígenas mayas, tienen interés jurídico para presentar un juicio de amparo en contra del permiso otorgado a Monsanto para la liberación de soya genéticamente modificada, resistente al herbicida glifosato en diversos municipios de Campeche, porque: i) son titulares de un derecho subjetivo pro-

tegido por el artículo 2o. constitucional que permite a cualquier integrante de una comunidad indígena hacer justiciables sus derechos de forma individual o colectiva; y ii) hubo una vulneración a ese derecho y se afectó de manera directa e inmediata la esfera jurídica de los quejosos, porque no se les consultó previo a la realización de actividades que pueden impactar de manera significativa su entorno o forma de vida, como la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, contraviniéndose así el artículo 2o. constitucional y el Convenio 169 de la OIT.

Justificación de los criterios

El Juez de Distrito se dio cuenta de la falta de interés jurídico de los quejosos y decidió realizar un control de constitucionalidad *ex officio* para hacer justiciable la protección de los derechos al medio ambiente y consulta a las comunidades indígenas (pág. 51, párr. 3). Para la Segunda Sala, además del interés legítimo que encontró el juez, los solicitantes del amparo tienen un interés jurídico (pág. 51, párr. 4), porque son titulares de un derecho subjetivo; hay una vulneración a ese derecho y se les causa una afectación directa e inmediata en su esfera jurídica (pág. 52, párr. 2). Las comunidades indígenas son titulares de los derechos reconocidos por el artículo 2o. constitucional, que "corresponden —en principio— a dichos grupos de manera colectiva, sin embargo, la fracción VIII, apartado A del citado artículo constitucional, permite que cualquiera de sus miembros o integrantes puedan hacer justiciables dichas prerrogativas de forma individual, estando en posibilidad de reclamar una afectación personal y colectiva al mismo tiempo." (Pág. 52, párr. 3).

En cuanto a la vulneración de sus derechos y la afectación directa e inmediata en su esfera jurídica, conforme al artículo 2o. constitucional y el Convenio 169 de la OIT —del cual el Estado mexicano es parte—, las comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas en aquellos casos en que la actividad del Estado pueda impactar de manera significativa su entorno o forma de vida. Las autoridades del Estado "deben atender al caso concreto y analizar si el acto impugnado puede impactar significativamente en el desarrollo social, económico, cultural o ambiental de los pueblos o comunidades indígenas." (Pág. 55, párr. 3).

La Segunda Sala resolvió que existe evidencia suficiente para concluir que la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, debe considerarse un proyecto de impacto significativo, debido a la potencial afectación que puede causar a las comunidades indígenas involucradas (pág. 55, párr. 4).

La sentencia concluye que la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, "podría causar un impacto significativo en el ambiente en el que se desarrollan las comunidades indígenas, debido a la posibilidad de generar alteraciones sobre la diversidad biológica, así como en la sanidad animal y vegetal; por otro lado,

persiste el peligro de dispersión de semillas genéticamente modificadas en áreas donde no está permitida su liberación, incluyendo áreas naturales protegidas." (Pág. 56, párr. 2). También se encontraron riesgos de impactos sanitarios porque "el uso del glifosato puede causar un impacto significativo en la salud de la población de aquellas comunidades que se ubican cerca a los polígonos de liberación, en virtud de la carcinogenicidad del glifosato." (Pág. 61, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 499/2015, 4 de noviembre de 2015

Razones similares en los AR 410/2015, 921/2016 y 923/2016

Hechos del caso

El Gobierno federal otorgó a una empresa un permiso para liberar al ambiente en fase comercial soya genéticamente modificada, tolerante al herbicida glifosato, por tiempo indefinido, para sembrarse en 253,500 hectáreas en cinco polígonos distribuidos en diferentes regiones del país, incluyendo varios municipios en el Estado de Campeche. Varias personas integrantes de comunidades indígenas en Campeche, en su nombre y representando a diversas asociaciones, presentaron una demanda de amparo en contra del permiso y el dictamen de impacto y riesgo ambiental que lo acompañó, considerando principalmente que se causaron tres violaciones a sus derechos fundamentales. Primero, que el uso del glifosato y la afectación a la apicultura que es su medio tradicional de subsistencia, transgreden su derecho a un medio ambiente sano por los daños que se podrían causar al medio ambiente y los recursos naturales de la zona. Segundo, que se violaron sus derechos de integridad e identidad cultural y a desarrollarse como un pueblo independiente, de no discriminación, audiencia, así como participación y consulta previa e informada. En tercer lugar, que se afecta su derecho constitucional al trabajo, porque al no aplicarse el principio precautorio, ni llevarse a cabo una consulta previa e informada, se puede contaminar la miel orgánica que producen y exportan a la Unión Europea.

El Juez de Distrito otorgó el amparo y las autoridades responsables interpusieron un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia. En sus agravios, las autoridades argumentaron que el juez les reconoció indebidamente el interés legítimo y la legitimación procesal a los solicitantes del amparo. Lo anterior porque no presentaron pruebas para acreditar su pertenencia a una comunidad indígena y porque las personas morales no pueden ser reconocidas como sujetos indígenas. También manifestaron que las personas indígenas quejasas no presentaron pruebas científicas y periciales suficientes para acreditar que su actividad principal es la apicultura y que se causa un riesgo a sus medios de vida. La Suprema Corte de Justicia atrajo este caso a solicitud del Tribunal Colegiado que conoció originalmente el recurso de revisión.

La Segunda Sala concluyó que la liberación comercial de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato podría tener impactos significativos en la vida y el entorno de las comunidades indígenas, por lo cual las autoridades responsables tenían la obligación de garantizar su derecho de consulta. Se resolvió otorgar el amparo a las personas físicas quejas para que las autoridades lleven a cabo una consulta conforme a los estándares convencionales y constitucionales. No se reconoció la legitimación de las asociaciones indígenas quejas dedicadas a la apicultura.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La autoadscripción de un individuo como indígena es suficiente para tener legitimación y acudir al juicio de amparo a reclamar violaciones a sus derechos a un medio ambiente sano; a la integridad e identidad cultural y a desarrollarse como un pueblo independiente; a la no discriminación; y de participación y consulta previa e informada, causadas por el otorgamiento de un permiso para la liberación comercial de soya genéticamente modificada resistente al glifosato y las afectaciones al medio ambiente, la salud y las actividades de apicultura que realizan las comunidades indígenas?

2. ¿Tienen legitimación procesal las asociaciones para realizar apicultura en las comunidades indígenas a las cuales pertenecen los solicitantes del amparo para reclamar las violaciones al derecho de consulta indígena que se verificaron con la expedición de un permiso para la liberación comercial de soya genéticamente modificada resistente al glifosato, que afecta sus derechos fundamentales y actividades?

Criterios de la Suprema Corte

1. Los solicitantes cuentan con la legitimación para promover el juicio de amparo porque se autoadscribieron como miembros de comunidades indígenas y reclamaron que se violó su derecho a la consulta, porque no fueron consultados previo a la expedición del permiso para la liberación de soya genéticamente modificada resistente al glifosato que puede causar impactos significativos al medio ambiente y el entorno en el que habitan. Dichas personas tienen interés jurídico en el juicio de amparo porque son titulares de un derecho subjetivo, reconocido por el artículo 2o. constitucional y el Convenio 169 de la OIT; hay una vulneración a ese derecho porque no fueron consultados antes de la expedición del permiso que reclaman; y se les causa una afectación directa e inmediata en su esfera jurídica toda vez que la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, debe considerarse un proyecto de impacto significativo por la potencial afectación que puede causar a las comunidades indígenas involucradas.

2. Las personas morales tienen los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales, siempre que no se trate de derechos respecto de los cuales

puedan ser titulares las personas físicas, lo cual debe ser determinado en cada caso concreto. Además, la exigencia de protección de un derecho fundamental para una persona moral dependerá del objeto para el cual fue creada y del derecho en cuestión. En este caso, las asociaciones quejasas no pueden ser consideradas como titulares del derecho de consulta indígena, porque la condición de indígena que es el requisito esencial para ejercer ese derecho corresponde exclusivamente a las personas físicas.

Justificación de los criterios

1. Las autoridades responsables expresaron en su recurso de revisión que los solicitantes del amparo no probaron ser integrantes o representantes de las comunidades indígenas a las cuales dijeron pertenecer, o incluso, que dichas comunidades son indígenas. Afirmaron que la simple autoadscripción o autoidentificación de un individuo no es suficiente, porque debe probarse con criterios objetivos y porque el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo requiere que cuenten con el reconocimiento de toda la comunidad como integrante de la misma.

La Segunda Sala consideró que estos argumentos eran infundados porque los solicitantes del amparo, como personas físicas, tienen legitimación para promover el juicio de amparo porque el derecho de consulta a las comunidades indígenas es un derecho fundamental protegido por el artículo 2o. constitucional, así como en el Convenio 169 de la OIT, cuya protección puede ser exigida por cualquier integrante de la comunidad o pueblo indígena. La sentencia establece además que la autoadscripción es el criterio fundamental y *suficiente* para determinar quiénes deben ser considerados integrantes de pueblos o comunidades indígenas. La Segunda Sala resolvió que obligar a las personas indígenas a acreditar dicha condición "constituiría una grave violación a la libre determinación de los grupos indígenas y sus integrantes. En síntesis, la condición indígena de las personas no puede estar sujeta al reconocimiento del Estado." (Pág. 43, párr. 1).

En cuanto a los argumentos de las autoridades responsables sobre la ausencia de una afectación directa e inmediata a la esfera jurídica de los solicitantes del amparo, la Segunda Sala resolvió que existe evidencia suficiente para concluir que la liberación de soya genéticamente modificada resistente al herbicida glifosato, debe considerarse un proyecto de impacto significativo, debido a la potencial afectación que puede causar a las comunidades indígenas involucradas por sus potenciales efectos sobre el medio ambiente y sanitarios (pág. 62, párr. 3).

2. Las autoridades responsables manifestaron también que el juez no explicó cuándo puede considerarse a una persona moral como indígena y cómo puede extenderse la protección constitucional. En respuesta a estos argumentos, la Segunda Sala explicó en la sentencia que en el marco del artículo 1o. constitucional, la protección de los derechos

fundamentales para una persona moral dependerá de su objeto de creación y la naturaleza del derecho correspondiente (pág. 44, párr. 3), lo que será determinado por los jueces en cada caso concreto (pág. 45, párr. 1).

En este caso, teniendo en cuenta la naturaleza de los derechos involucrados, la Segunda Sala estableció que las personas morales no pueden ser consideradas como titulares del derecho de consulta porque no reúnen los requisitos para ser consideradas integrantes de una comunidad indígena, que la Constitución en su artículo 2o., y el Convenio 169 de la OIT, atribuyen exclusivamente a personas físicas (pág. 46, párr. 3). La sentencia estableció que el derecho de consulta a las comunidades indígenas "es una prerrogativa reconocida a favor de las personas físicas que en su conjunto forman parte de una comunidad o un grupo indígena, precisamente por la necesidad de perpetuar su identidad cultural, el cual es un elemento del que carecen las personas morales." (Pág. 47, párr. 2).

7. Derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales



7. Derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales

7.1. Derecho de acceso a la información ambiental e información confidencial de las empresas en el procedimiento de auditoría ambiental

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1890/2009, 7 de octubre de 2009

Hechos del caso

Una persona presentó una solicitud de información con fundamento en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), para obtener documentos relacionados con los procesos de certificación del Programa Nacional de Auditoría Ambiental de tres plantas de producción, ubicadas en el Estado de México y Coahuila, de dos empresas industriales.⁸¹

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) negó el acceso a la información, porque las empresas la proporcionaron voluntariamente solicitando que se manejara como confidencial por tratarse de secretos industriales. La persona solicitante de información interpuso un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), en el cual se confirmó la negativa de la PROFEPA, pero se modificó la clasificación de información de confidencial a reservada.

⁸¹ Los documentos solicitados fueron: i) informes del diagnóstico ambiental; ii) resultados de auditorías ambientales; iii) reportes de auditoría; iv) planes de acción; v) firmas de convenios de cumplimiento e informes de conclusión de los planes de acción; y vi) en caso de existir, avisos por parte de la instalación certificada a la procuraduría sobre modificaciones a sus procesos, actividades o instalaciones con implicaciones en el ambiente, recursos naturales o salud pública.

Las empresas interpusieron entonces un amparo contra la resolución del IFAI y su cumplimiento por la PROFEPA. El amparo les fue negado y presentaron un recurso de revisión que atrajo la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Argumentaron que se violaron sus garantías protegidas por los artículos 14 y 16 constitucionales, porque la sentencia de amparo estuvo indebidamente fundada y motivada, ya que por una parte se reconoció que la información que entregaron en sus procesos de auditoría ambiental era de naturaleza confidencial, pero se clasificó como reservada, por lo cual, una vez transcurrido el periodo de reserva legal por doce años, podría ser difundida públicamente y sin que las empresas propietarias de la misma tuvieran que dar su aprobación.

La Suprema Corte resolvió que la información ambiental que forma parte de los procesos de auditoría ambiental voluntaria es de carácter público, pero debe diferenciarse de la información confidencial por estar esta última protegida en la legislación correspondiente, como la relativa al secreto industrial.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿La información que se genera y entrega por una empresa privada a la PROFEPA de manera voluntaria como parte de un procedimiento de auditoría ambiental, es de carácter público, reservada o debe considerarse información confidencial por contener datos protegidos por la legislación en materia de propiedad industrial, y por tanto no estar sujeta a plazos de publicidad?
2. ¿Toda la información contenida en el expediente de auditoría ambiental voluntaria, incluyendo la que fue entregada a la PROFEPA por los particulares con carácter de confidencial, debe tratarse como información ambiental y, por tanto, información pública?

Criterios de la Suprema Corte

1. Toda información de carácter medioambiental en posesión del Estado es por definición información pública, aun cuando el Estado no haya sido quien la generó. Se considera información ambiental, conforme al artículo 159 Bis de la LGEEPA, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos. La información ambiental que se genera y entrega por una empresa privada a la PROFEPA de manera voluntaria como parte de un procedimiento de auditoría ambiental, debe tratarse como información pública, porque es una condición necesaria para poder concretar el derecho a un medio ambiente adecuado, protegido por el artículo 4o. constitucional. Las autoridades deberán proporcionar acceso público a la información ambiental que se entregue por los particulares dentro de los procedimientos de auditoría ambiental voluntaria.

2. La información que no es de carácter ambiental presentada en un procedimiento de auditoría ambiental voluntaria por una empresa particular a la PROFEPA para obtener un certificado de industria limpia, incluyendo la relacionada con el secreto industrial, es información confidencial, protegida por los artículos 6o., 14 y 16 constitucionales y otras disposiciones que protegen la propiedad privada. Las autoridades no deberán permitir el acceso a la información que no sea de carácter ambiental y se entregue por los particulares dentro de los procedimientos de auditoría ambiental voluntaria.

Justificación de los criterios

1. Las auditorías ambientales son procedimientos de verificación a los cuales se sujetan voluntariamente las empresas interesadas en obtener un certificado de industria limpia y en los cuales se proporciona a la PROFEPA información relacionada con riesgos que podrían tener impactos para el medio ambiente y la población, así como la demostración del cumplimiento de las obligaciones jurídicas de protección al ambiente.⁸² La información que se genera en una auditoría de esta naturaleza es de diversos tipos. Puede ser, como en este caso, que el expediente de auditoría ambiental incluya información pública conforme a la LFTAIPG⁸³ y otra de propiedad de las empresas (pág. 43, párr. 1). También debe distinguirse entre la información que es ambiental y la que se refiere a los procesos industriales y administrativos que presentan las empresas para obtener el certificado de industria limpia (pág. 42, párr. 1).

El derecho a un medio ambiente adecuado, regulado por el artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano,⁸⁴ es de carácter difuso en atención a que los intereses que tutela, como la calidad del aire o del agua, o los ecosistemas, que por una parte no pueden fraccionarse o apropiarse por alguien en particular, y por otra parte sufren severamente cualquier externalidad negativa (pág. 49,

⁸² Los artículos 38, 38 BIS y 38 BIS 1, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente facultan a la autoridad administrativa de la materia para fomentar la autorregulación ambiental por parte de los particulares, incluyendo la posibilidad de que las propias empresas realicen auditorías ambientales de manera voluntaria y de que la autoridad pueda aplicar los programas preventivos o correctivos derivados de las mismas. El proceso de auditoría ambiental y el certificado de industria limpia también están regulados, como se explica en la sentencia, por el Reglamento de la LGEEPA en materia de Auditoría Ambiental y otras guías metodológicas expedidas por la PROFEPA para detallar el contenido y alcance de la información que se utiliza en las auditorías ambientales.

⁸³ Artículos 18 y 19 de la LFTAIPG.

⁸⁴ En la sentencia se mencionan el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; el Convenio de Róterdam para la Aplicación del Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación; el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono; el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono; la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en África; el Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático; y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (pág. 45, párr. 1).

La información sobre el estado del medio ambiente es una condición necesaria para poder concretar el derecho a un medio ambiente adecuado.

Toda información ambiental en posesión del Estado es por definición información pública, aun cuando el Estado no haya sido quien la generó.

párr. 3). El Estado debe vigilar que no se afecte el derecho a un medio ambiente adecuado y llevar a cabo acciones positivas para su conservación y tutela (pág. 49, párr. 4). La protección del medio ambiente tiene también una dimensión de solidaridad con las generaciones futuras (pág. 50, párr. 1).

En este contexto, la información sobre el estado del medio ambiente permite el conocimiento de todas las repercusiones que la actividad humana tiene sobre el entorno (pág. 50, párr. 3), y por tanto, es una condición necesaria para poder concretar el derecho a un medio ambiente adecuado (pág. 50, párr. 4). Así, "se estima que toda información de carácter medioambiental en posesión del Estado es por definición información pública, aun cuando el Estado no haya sido quien la generó, a la cual todo particular puede tener acceso." (Pág. 51, párr. 2).

2. La sentencia aclara que la información no ambiental presentada por las empresas que optan por auditarse voluntariamente, sobre todo cuando se refiera a la propiedad industrial, no es información pública porque está regulada por los artículos 6o., fracción II; 14; y 16 constitucionales, entre otras disposiciones jurídicas internacionales⁸⁵ y nacionales que protegen la propiedad privada (pág. 54, párr. 4; y pág. 55, párr. 1).

Así, en este caso debió haberse distinguido entre la información ambiental de las empresas que consta en el expediente de auditoría ambiental, que es pública, y la información no ambiental (incluyendo el secreto industrial) que, al ser de carácter privado, debió clasificarse como confidencial bajo la LFTAIPG (pág. 56, párr. 2). Atendiendo a esa distinción entre información ambiental y no ambiental, era posible elaborar una versión pública de los documentos solicitados originalmente en este caso (pág. 58, párr. 4).

7.2 Derecho de participación ciudadana en materia ambiental

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 307/2016, 14 de noviembre de 2018⁸⁶

Hechos del caso

El Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, aprobó en una sesión de cabildo el proyecto denominado "Parque Temático Ecológico Centenario", para cuya construcción se afectaron

⁸⁵ La sentencia refiere, entre otros instrumentos, la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial.

⁸⁶ Esta sentencia se analiza en las secciones 2.3; sobre el interés legítimo de las personas en el amparo ambiental; 6.3; y 8.1, sobre los efectos de las sentencias para reparar las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano.

aproximadamente 16 hectáreas de manglares colindantes al humedal de la Laguna del Carpintero. Además de la aprobación del cabildo municipal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas emitió una autorización en materia de impacto ambiental para el proyecto. Dos mujeres residentes en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, interpusieron una demanda de amparo en la cual reclamaron una violación a su derecho a un medio ambiente sano, como consecuencia del daño a los manglares causado durante la construcción del Parque Temático Ecológico Centenario. El juicio se sobreseyó al considerarse que las solicitantes del amparo no tenían un interés legítimo para interponer un amparo, pues no demostraron que el daño a los ecosistemas hubiera causado una afectación directa a su derecho humano al medio ambiente sano o a su salud.

Inconformes con esa decisión, las solicitantes del amparo presentaron un recurso de revisión en el cual argumentaron que sí tenían un interés legítimo como vecinas de la Laguna del Carpintero, porque el daño al manglar causado por la construcción del Parque Temático Ecológico Centenario las privaba de los servicios ambientales que ese ecosistema proporciona, de los cuales depende su derecho a un medio ambiente sano. También expresaron que el desarrollo del proyecto afectó sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, porque se llevó a cabo en contravención al sistema jurídico internacional y nacional que protege los humedales y los manglares, y sin contar con una autorización federal en materia de impacto ambiental.

La Suprema Corte atrajo el caso por considerar que permitiría fijar criterios novedosos y de trascendencia en temas como el interés legítimo y el estándar de afectación cuando se reclamen violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano. La Primera Sala otorgó el amparo a una de las quejas e instruyó la realización de diversas acciones para la reparación de los daños causados al ambiente, solicitando además la colaboración de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y la Comisión Nacional Forestal para intervenir como coadyuvantes de la Corte en la definición del programa de restauración de daños al ambiente.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuál es el contenido del principio de participación pública reconocido por el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en el marco de las obligaciones estatales de garantizar un entorno propicio para la defensa del derecho humano a un medio ambiente sano?
2. ¿Cómo debe interpretarse el principio de participación ciudadana al valorar el interés legítimo de una persona o comunidad que acude al juicio de amparo para reclamar la protección de un ecosistema y sus servicios ambientales?

3. ¿Cuál es el papel del juez en el amparo ambiental, conforme a las obligaciones que impone el principio de participación ciudadana para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano?

Criterios de la Suprema Corte

1. El Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y el Acuerdo de Escazú consagran los derechos de acceso a la información y a la participación ciudadana en materia ambiental, que implican una obligación de los Estados de garantizar un entorno propicio para las personas que promueven la protección al medio ambiente, entre otras acciones mediante la creación de herramientas institucionales y jurídicas para incluir a los ciudadanos en el control de las políticas públicas con impacto ambiental. El principio de participación ciudadana implica un papel proactivo del Estado para asumir la iniciativa institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas y cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental.

2. Cuando un determinado ecosistema se pone en riesgo, la persona o comunidad que se ve afectada por la pérdida de sus servicios ambientales —ya sea porque habita o utiliza su entorno adyacente— tiene legitimación para acudir al juicio de amparo para reclamar su protección, porque, en atención al principio de participación ciudadana en asuntos ambientales, previsto en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo y el Acuerdo de Escazú, y conforme al artículo 4o. constitucional, que establece el deber de las autoridades y los ciudadanos de proteger el medio ambiente, los principales interesados, y obligados, a defender un determinado ecosistema, son sus beneficiarios, es decir, aquellos que habitan o utilizan su zona de influencia.

3. La protección del derecho humano al medio ambiente está ligada al conocimiento científico o técnico y esta particularidad dificulta la defensa ciudadana del mismo, en tanto los elementos probatorios son de difícil acceso y comprensión y, consecuentemente, implican un alto costo. Para no tornar ilusoria la protección al medio ambiente, y en función del principio de participación ciudadana, se hace necesaria la adopción de medidas que corrijan la asimetría de poder político, técnico, económico que existe generalmente entre las partes en las controversias ambientales. Para lo anterior, las herramientas disponibles para el juez son la reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución; y su papel activo para allegarse los medios de prueba necesarios.

Justificación de los criterios

1. El Principio 10 de la Declaración de Río consagra los derechos de acceso a la información y a la participación ciudadana en materia ambiental (pág. 54, párr. 3). Estos derechos han sido desarrollados en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe

(en adelante Acuerdo de Escazú); cuyo artículo 4.6 se refiere a la obligación de los Estados de garantizar un *entorno propicio* para las personas que promueven la protección al medio ambiente, otorgándoles información, además de reconocimiento y protección (pág. 55, párr. 1).⁸⁷

La Primera Sala ha establecido en otros criterios que el derecho a un medio ambiente sano conforme al artículo 4o. constitucional implica *el deber de todos los ciudadanos de colaborar en la protección al medio ambiente* (pág. 56, párr. 1) y de todas las autoridades para *fomentar* la participación de la ciudadanía, o bien, asegurar un *entorno propicio* para la protección del medio ambiente; esto, entre otras acciones, a través de herramientas institucionales y jurídicas para incluir a los ciudadanos en el control de las políticas públicas con impacto ambiental (pág. 56, párr. 2).

El derecho a un medio ambiente sano conforme al artículo 4o. constitucional implica el deber de todos los ciudadanos de colaborar en la protección al medio ambiente y de todas las autoridades para fomentar la participación de la ciudadanía, o bien, asegurar un entorno propicio para la protección del medio ambiente.

En este sentido, el principio de participación ciudadana implica un papel proactivo del Estado para *asumir la iniciativa* institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas y cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental (pág. 56, párr. 3).

2. La Primera Sala estableció en este caso que "el interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental depende de la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales." (Pág. 75, párr. 1). Lo anterior, porque los servicios ambientales de los ecosistemas proveen bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de la vida de las personas e impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad (pág. 75, párr. 2).

Por tanto, si un determinado ecosistema se pone en riesgo o se ve afectado, la persona o comunidad que se ve agraviada por la pérdida de sus servicios ambientales —ya sea porque habita o utiliza su entorno adyacente— tiene legitimación para acudir al juicio de amparo para reclamar su protección, "lo cual resulta acorde con el principio de participación ciudadana y con la configuración axiológica de este derecho humano, en tanto hemos dicho que su titularidad no sólo importa una facultad, sino principalmente un deber de cuidado y protección." (Pág. 75, párr. 3).

Para mayor referencia, al explicar el concepto del entorno adyacente como uno de los factores para determinar el interés que tiene una persona como requisito de procedencia en el amparo ambiental, la Primera Sala reiteró que dicho concepto "resulta acorde con el principio de participación ciudadana, en tanto los principales interesados, y obligados, a defender un determinado ecosistema, son sus beneficiarios, es decir, aquellos que habitan o utilizan su zona de influencia." (Pág. 78, párr. 3).

⁸⁷ 4.6 Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección.

3. En los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente, en el análisis de fondo del juicio, los jueces deben tomar decisiones en escenarios de incertidumbre técnica y científica que caracteriza al riesgo o al daño ambiental (pág. 102, párr. 2).

La protección del derecho humano al medio ambiente está ligada al conocimiento científico o técnico y esta particularidad dificulta la defensa ciudadana del mismo, en tanto los elementos probatorios son de difícil acceso y comprensión y, consecuentemente, implican un alto costo (pág. 103, párr. 1). Se advierte así que "en este tipo de controversias se parte de una situación de desigualdad (de poder político, técnico, económico), entre la autoridad responsable y el vecino, ciudadano, habitante, poblador, afectado, beneficiario, usuario, consumidor, por lo que para no tornar ilusoria la protección al medio ambiente, y en función del principio de participación ciudadana, se hace necesaria la adopción de medidas que corrijan esta asimetría." (Pág. 103, párr. 2).

Las herramientas con las que cuenta un juez para corregir la asimetría a la que se enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente son la reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución; y su papel activo para allegarse de los medios de prueba necesarios.

En particular, la sentencia establece que las herramientas disponibles para el juez en el proceso para corregir la asimetría a la que se enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente son *la reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución; y su papel activo para allegarse de los medios de prueba necesarios* (pág. 103, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 365/2018, 5 de septiembre de 2018⁸⁸

Razones similares en los AR 641/2017, 610/2019, 640/2019, así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

En febrero de 2016 un grupo de habitantes de Bacanuchi, Sonora, se enteraron de la construcción de una nueva presa de jales en Cananea, por parte de la empresa minera Buenavista del Cobre, Sociedad Anónima de Capital Variable (en adelante Buenavista del Cobre), frente a lo cual promovieron un juicio de amparo en el cual argumentaron que debieron ser consultados antes de que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) otorgara la autorización en materia de impacto ambiental para el proyecto. El juicio de amparo se sobreeseyó y los habitantes de Bacanuchi promovieron un recurso de revisión que atrajo la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los habitantes de Bacanuchi manifestaron en el recurso de revisión que se violó su derecho a la participación informada en asuntos que puedan afectar su derecho a un medio ambiente sano, porque la SEMARNAT otorgó a Buenavista del Cobre la autorización en materia de

⁸⁸ Esta sentencia se analiza la sección 6.3, sobre el interés legítimo de las personas en el amparo ambiental, de este cuaderno.

impacto ambiental de forma unilateral, sin darles una oportunidad real, efectiva, accesible, suficiente y oportuna de ser parte en un asunto de interés público. También expresaron que la presa de jales autorizada impacta su derecho a un medio ambiente sano porque no se siguieron medidas de seguridad adecuadas en su construcción para prevenir una afectación a su derecho al medio ambiente.

La Segunda Sala otorgó el amparo a los habitantes de la comunidad de Bacanuchi y ordenó a la SEMARNAT realizar una reunión pública de información en la cual pudieran expresar sus preocupaciones y sugerencias, para ser tomadas en cuenta por las autoridades al definir las medidas de prevención correspondientes. También se instruyó a la misma Secretaría usar todos los medios a su alcance para evitar que el proyecto minero cause daños significativos al ambiente.

Problema jurídico planteado

¿La SEMARNAT estaba obligada a realizar una consulta con los integrantes de la comunidad de Bacanuchi antes de otorgar a Buenavista del Cobre una autorización para construir y operar una nueva presa de jales mineros en Cananea, a efecto de garantizar su derecho a la participación informada en asuntos que puedan afectar su derecho humano a un medio ambiente sano?

Criterios de la Suprema Corte

1. La SEMARNAT estaba obligada a consultar a los integrantes de la comunidad de Bacanuchi antes de autorizar en materia de impacto ambiental el proyecto para construir y operar una presa de jales a la Buenavista del Cobre, para garantizar el ejercicio pleno de sus derechos humanos, incluyendo el de vivir en un medio ambiente sano; al libre acceso de información plural y oportuna; y a tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y públicos del país.

2. La omisión de consultar a los integrantes de la comunidad de Bacanuchi por la SEMARNAT antes de autorizar el proyecto para la presa de jales a Buenavista del Cobre vulnera el derecho de los demandantes a participar de manera informada en aquellos asuntos que pudieran afectar su derecho al medio ambiente sano. Aun cuando la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y su Reglamento en materia de impacto ambiental no regulan la obligación de realizar una consulta pública cuando se trate de obras y actividades autorizadas por medio de un informe preventivo como en este caso, la Secretaría debió garantizar su derecho a la consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo del proyecto, en la medida en que puede afectar el medio ambiente del territorio en que habitan, así como otros derechos esenciales para su supervivencia.

Justificación de los criterios

1. La SEMARNAT autorizó el proyecto con fundamento en una disposición de la Ley General del Equilibrio Ecológico (LGEEPA), que permite llevar a cabo obras y actividades relacionadas con la disposición final de sus residuos mineros en presas de jales, por medio de un informe preventivo, sin presentar una manifestación de impacto ambiental, cuando existan normas oficiales mexicanas⁸⁹ u otras disposiciones sobre todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir las obras o actividades.⁹⁰

La Segunda Sala encontró de lo anterior que la LGEEPA y su Reglamento en materia de Impacto Ambiental establecen la posibilidad de realizar una consulta pública a solicitud de cualquier persona de la comunidad, únicamente cuando se trate de proyectos que requieran obras que necesiten una manifestación de impacto ambiental.⁹¹ Así, toda vez que el proyecto autorizado a Buenavista del Cobre no requirió una autorización de impacto ambiental, la SEMARNAT no estaba obligada, según esas disposiciones jurídicas, a realizar una consulta pública (pág. 20, párr. 3).

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia concluyó que la SEMARNAT sí debió consultar a los habitantes de Bacanuchi antes de autorizar a la empresa minera la realización de la presa de jales, porque estaba obligada a observar también lo que disponen los artículos 1o., 4o, quinto párrafo, 6o. y 35, fracción III, de la Constitución y diversos tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado mexicano.⁹²

En las disposiciones jurídicas mencionadas se establecen las obligaciones de las autoridades para promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de todas las personas, incluyendo los derechos a un medio ambiente sano; al libre acceso de información plural y oportuna; y a tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y públicos del país (pág. 23, párrs. 2, 3 y 4; y pág. 24, párr. 1).

El derecho de participación pública en asuntos ambientales está desarrollado en diversos instrumentos internacionales⁹³ que establecen pautas orientadoras que dan plena realización

El derecho de participación pública en asuntos ambientales está desarrollado en diversos instrumentos internacionales requiere que toda persona debe tener acceso adecuado a la información medioambiental, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones desde las primeras etapas, con objeto de tener una influencia real en la toma de medidas que puedan tener por objeto afectar su derecho a un medio ambiente sano.

⁸⁹ En este caso, la Norma Oficial Mexicana NOM 141-SEMARNAT-2003, en la cual se establecen las especificaciones para la construcción, operación y cierre de presas de jales.

⁹⁰ Artículo 29 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

⁹¹ Para mayor referencia pueden consultarse los artículos 28, fracción IV, 31 y 34 de la LGEEPA; así como 5, inciso L), fracción III, 9, 29, fracción I, 30, 33, 37, 40 y 43, del Reglamento de dicha ley en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

⁹² Artículos 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13, numeral 1 y 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

⁹³ La sentencia refiere a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte; el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en

al derecho humano a un medio ambiente sano, al acceso a la información y a la participación ciudadana, tutelados por los artículos 4o., 6 y 35 constitucionales, respectivamente (pág. 28, párr. 4). Dichos instrumentos "giran en torno a la idea fundamental de que toda persona debe tener acceso adecuado a la información medioambiental, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones desde las primeras etapas, con objeto de tener una influencia real en la toma de medidas que puedan tener por objeto afectar su derecho a un medio ambiente sano." (Pág. 34, párr. 1).

La sentencia resolvió que el derecho constitucional y convencional a la participación⁹⁴ no se restringe a participar en asuntos políticos, "sino que incluye la posibilidad de incidir en la discusión relativa a políticas y proyectos medioambientales, especialmente, cuando éstos les afecten a los ciudadanos." (pág. 34, párr. 2).

A través de la participación se da efectividad al derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas, como lo requiere el artículo 4o. constitucional (pág. 34, párr. 3). Lo anterior, "pues la participación del público interesado permite efectuar un análisis más completo del posible impacto ambiental que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada y permite analizar si afectará o no derechos humanos, de modo que es relevante permitir, principalmente, que las personas que pudieran resultar afectadas tengan la posibilidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el tema que les atañe al inicio del procedimiento, pues es cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y pueden ejercer una influencia real." (Pág. 35, párr. 1).

2. El proyecto autorizado por la SEMARNAT puede afectar el medio ambiente donde habitan los pobladores de Bacanuchi, porque se trata de la disposición final de jales mineros, que son residuos sólidos generados en las operaciones primarias de separación y concentración de minerales, los cuales son considerados como un residuo peligroso en términos de la NOM-052-SEMARNAT-1993 (pág. 36, párr. 2).

La Suprema Corte consideró también, como un hecho notorio, que el 6 de agosto del 2014, ocurrió un derrame de sulfato de cobre acidulado, en el Arroyo Tinajas, municipio Cananea, Sonora, proveniente de las instalaciones de Buenavista del Cobre y que alcanzó, entre otros, el río Bacanuchi (pág. 36, párr. 3).

Se consideró en la sentencia que el antecedente del derrame minero en el sitio permite concluir, al menos de forma indiciaria que la omisión de consultar a la comunidad de

la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) y las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali).

⁹⁴ Artículos 35, fracción III, de la Constitución; 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, numeral 1, inciso a) de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Bacanuchi, "impidió que pudieran influir en el proceso de adopción de decisiones respecto de un proyecto que podría afectar su derecho al medio ambiente sano, en la medida en que existe un precedente sobre el impacto que la explotación minera y la disposición de sus residuos ha tenido en la vida de la comunidad quejosa, de tal suerte que resulta comprensible que los habitantes de Bacanuchi razonablemente percibieran que el desarrollo de un proyecto de esa magnitud iba a afectar seriamente su derecho a un medio ambiente sano y aquellos derechos con los que se interrelaciona." (Pág. 37, párr. 3).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 640/2019, 15 de enero de 2020⁹⁵

Razones similares en los AR 641/2017, 365/2018, 6140/2019, así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

El 6 de agosto de 2014 ocurrió un derrame de sulfato de cobre acidulado en el Río Bacanuchi, afluente del Río Sonora, causado por el complejo minero Buenavista del Cobre, ubicado en el municipio de Cananea, Sonora, propiedad de la empresa Buenavista del Cobre, Sociedad Anónima de Capital Variable (Buenavista del Cobre). La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) inició un procedimiento de inspección y vigilancia dentro del cual se ordenaron diversas medidas correctivas y se impusieron sanciones a Buenavista del Cobre. La Procuraduría suscribió también un convenio con la empresa minera para la reparación y compensación de los daños causados al medio ambiente y la salud pública, en el cual se acordó la realización de un Programa de Remediación que debía ser aprobado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). También se creó el Fideicomiso Río Sonora mediante el cual Buenavista del Cobre se comprometió a aportar recursos para la restauración de los daños ambientales y de salud pública, así como las reclamaciones de daños materiales causados a personas en las comunidades aledañas.⁹⁶

La SEMARNAT aprobó un Programa de Remediación en el cual se identificaron cinco zonas para la reparación de daños. En diciembre de 2016 la misma Secretaría, a solicitud de Buenavista del Cobre, emitió una resolución en la cual estableció que se habían alcanzado los niveles de remediación para una de las zonas contaminadas, pero que en las otras cuatro, los niveles de hierro, arsénico y vanadio eran aceptables y era necesario continuar con

⁹⁵ Esta sentencia se analiza en las secciones 2.4; el principio precautorio y 8.2; los efectos de las sentencias para reparar las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano.

⁹⁶ El contrato de fideicomiso 80724 registró como fideicomitentes a la empresa minera; de fiduciario a Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo; y, de fideicomisarios: en primer lugar, las personas acreedoras a una reparación por las afectaciones materiales y a la salud, como consecuencia directa del derrame, así como la SEMARNAT y otras autoridades, para la restitución de gastos y erogaciones pasadas y futuras para reparar los daños y, en segundo lugar, las propias fideicomitentes, sobre los recursos remanentes.

el monitoreo. En enero de 2017 el presidente del Comité Técnico del Fideicomiso Río Sonora informó a la SEMARNAT y la PROFEPA que habían concluido la entrega de resarcimientos por las reclamaciones de afectaciones materiales y a la salud que el derrame causó a diversas personas, así como el pago de los contratos celebrados para llevar a cabo las medidas de remediación. La PROFEPA emitió un resolutive en el cual declaró que los fines del Fideicomiso se habían cumplido, tras lo cual el Comité Técnico extinguió el fideicomiso.

Un grupo de habitantes en una comunidad vecina al sitio donde ocurrió el derrame presentaron una demanda de amparo argumentando que se violaron sus derechos a participar de manera informada; al medio ambiente sano y a la reparación de las violaciones a derechos humanos, porque las autoridades no les permitieron participar en los procedimientos administrativos instaurados contra Buenavista del Cobre ni llevaron a cabo una consulta previa antes de considerar cumplido el Programa de Remediación y los objetivos del Fideicomiso Río Sonora. El juicio de amparo se sobreseyó, entre otras cosas porque el juez consideró que los solicitantes del amparo no tenían un interés legítimo para reclamar las actuaciones de la PROFEPA y el Fideicomiso; que el convenio entre las autoridades y Buenavista del Cobre no era un acto de autoridad para fines del juicio de amparo; y que las normas ambientales aplicables a procedimientos administrativos y los actos de la PROFEPA no prevén la participación social.

Las personas de la comunidad presentaron un recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte. En sus agravios manifestaron, entre otras cosas, que el juez no valoró debidamente los actos de la PROFEPA y el Fideicomiso Río Sonora, e incorrectamente decidió que no eran actos de autoridad, ni afectaban su interés legítimo. En relación con la decisión sobre la participación pública en la sentencia, expresaron que la omisión de las autoridades de respetar el derecho de participación social en asuntos que puedan afectar el derecho humano a un medio ambiente sano es una violación a la Constitución, por lo que debió respetarse aun cuando la legislación ambiental no lo prevea, sobre todo para las personas afectadas por el derrame causado por la empresa minera, que tienen un interés legítimo probado.

La Segunda Sala otorgó el amparo a los quejosos, ordenó a las autoridades responsables realizar una reunión pública de información en la cual puedan exponer sus preocupaciones y sugerencias, así como presentar pruebas, que deberán ser tomadas en cuenta para la definición de medidas de remediación en el sitio del derrame minero; la evaluación del cumplimiento de las medidas correctivas impuestas a Buenavista del Cobre y las decisiones sobre el Fideicomiso. Una vez realizado lo anterior deberán dictarse nuevas resoluciones respecto del cumplimiento de las medidas correctivas y el cierre del Fideicomiso. La sentencia aclaró también que al otorgarse el amparo no se desconocen los pagos

efectuados por el Fideicomiso respecto de las reclamaciones por afectaciones materiales derivadas del derrame minero porque el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales.

Problemas jurídicos planteados

1. El convenio suscrito entre la PROFEPA y Buenavista del Cobre para desarrollar un Programa de Remediación dirigido a la reparación y compensación de los daños ambientales y a la salud pública causados por el derrame minero en Cananea, ¿es un acto de autoridad que puede ser reclamado por las personas que viven en la comunidad adyacente a donde se casuaron los daños ambientales, a la salud y materiales?

2. ¿Las autoridades responsables violaron el derecho de los habitantes de la comunidad adyacente a donde ocurrieron los daños del derrame minero a participar de manera informada en aquellos asuntos que pudieran afectar su derecho al medio ambiente sano, porque no les dieron intervención en el desarrollo del procedimiento de inspección y vigilancia instaurado por la PROFEPA contra Buenavista del Cobre, incluyendo el convenio para la realización de acciones de remediación y las resoluciones mediante las cuales se evaluó su cumplimiento y se tuvieron por finalizados los objetivos del Fideicomiso Río Sonora?

Criterios de la Suprema Corte

1. El convenio suscrito entre la PROFEPA y Buenavista del Cobre para desarrollar un Programa de Remediación dirigido a la reparación y compensación de los daños ambientales y a la salud pública causados por el derrame sí es un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo, porque se suscribió conforme a las facultades legales de la autoridad ambiental; no derivó de un proceso judicial ni se solicitó el consentimiento de los solicitantes del amparo; y se relaciona con actos que afectan su derecho a un medio sano toda vez que es el mecanismo por el cual pueden obtener la reparación de los daños ambientales, de salud y materiales que les causó el derrame minero.

2. Las autoridades responsables violaron el derecho de los solicitantes del amparo a participar de manera informada en aquellos asuntos que pudieran afectar su derecho al medio ambiente sano, porque no les consultaron ni permitieron su participación en el desarrollo del procedimiento de inspección y vigilancia de la PROFEPA, incluyendo el convenio administrativo suscrito con Buenavista del Cobre para implementar un Programa de Remediación y los actos que tuvieron por objeto la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, específicamente, los relacionados con el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas.

Justificación de los criterios

1. Conforme a la legislación en esta materia, los particulares podrán ser autoridades responsables en el juicio de amparo cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad que afecten derechos y cuyas funciones estén determinadas por una norma general.⁹⁷

El convenio suscrito entre la PROFEPA y Buenavista del Cobre tiene características equivalentes a un acto de autoridad para el juicio de amparo por tres razones. Primero, porque afecta la esfera jurídica de los solicitantes del amparo ya que es el medio por el cual pueden obtener la reparación de los daños materiales que les causó el derrame minero, y busca remediar el daño causado al medio ambiente para respetar el derecho humano a un medio ambiente sano protegido por el artículo 4o. constitucional. En segundo lugar, el convenio se suscribió sin que hubiera un mandato judicial ni se pidiera el consenso de los solicitantes del amparo. Finalmente deriva de las facultades que las leyes y reglamentos aplicables confieren al titular de la PROFEPA para participar en mecanismos alternativos de solución de controversias (pág. 42, párr. 2).⁹⁸

2. En el procedimiento regulado por el artículo 168 de la LGEEPA⁹⁹ no se contempla la participación de las personas físicas habitantes en la comunidad adyacente a donde se generan daños al ambiente o a las directamente afectadas, sino que únicamente se prevé su intervención en los convenios administrativos para la realización de acciones de reparación o compensación de daños al ambiente, es decir, en los mecanismos alternativos de solución de controversias (pág. 47, párr. 1). Sin embargo, la Segunda Sala resolvió que aun cuando la LGEEPA no regule la intervención de las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente o aquellas directamente afectadas,

⁹⁷ Artículos 1, fracción I, y 5, fracción II, de la Ley de Amparo.

⁹⁸ Artículos 168 de la LGEEPA; 45, fracciones V, VII y XXXII y 68, fracción XXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; así como 47 y 48 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

⁹⁹ "Artículo 168. Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría procederá, dentro de los veinte días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Durante el procedimiento, y antes de que se dicte resolución administrativa, el interesado y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a petición del primero, podrán convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente.

En los convenios administrativos referidos en el párrafo anterior, podrán intervenir quienes sean parte en el procedimiento judicial previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, siempre que se trate de la misma infracción, hechos y daños.

En la formulación y ejecución de los convenios se observará lo dispuesto por el artículo 169 de esta Ley, así como lo previsto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en ellos podrá también acordarse la realización del examen metodológico de las operaciones del interesado a las que hace referencia el artículo 38 Bis, así como la atenuación y conmutación de las multas que resulten procedentes. En todo caso, deberá garantizarse el cumplimiento de las obligaciones del infractor, en cualquiera de las formas previstas en el Código Fiscal de la Federación.

La celebración del convenio suspenderá el procedimiento administrativo y el término para la caducidad, a partir de la presentación de la solicitud a la autoridad, y hasta por un plazo de cuarenta y cinco días hábiles."

diversos preceptos constitucionales y convencionales¹⁰⁰ establecen la obligación de las autoridades responsables de consultar y dar participación a los solicitantes del amparo, no únicamente en los convenios administrativos previstos en el artículo 168 de la LGEEPA, sino también en las acciones que tuvieran por objeto la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, específicamente, los relacionados con el cumplimiento de las medidas correctivas impuestas a Buenavista del Cobre (pág. 48, párr. 1).

Lo anterior porque todas las autoridades están obligadas a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos como lo establece el artículo 1o. constitucional, incluyendo el derecho humano a un medio ambiente sano; el de libre acceso a información plural y oportuna; y a participar en asuntos públicos del país (pág. 50, párrs. 1 al 4). En cuanto al derecho a un medio ambiente sano, la Suprema Corte ha interpretado que impone un mandato a las autoridades del Estado para garantizar su ejercicio y tutela jurisdiccional, así como la corresponsabilidad de los ciudadanos para su preservación y restauración (pág. 52, párr. 2). Asimismo, el derecho de acceso a la información protegido por la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos¹⁰¹ forma la base para el ejercicio de otros derechos. En este caso el acceso a la información tiene una relación intrínseca con la participación pública respecto a la protección ambiental (pág. 53, párr. 3). El derecho a la participación, en sentido amplio es el que tienen todas las personas a participar, directa o indirectamente y sin limitaciones indebidas, en la dirección de los asuntos públicos de su país.¹⁰²

El derecho de participación pública en asuntos ambientales se ha desarrollado en diversos instrumentos internacionales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte; y las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales o Directrices de Bali (pág. 55, párr. 3). Aunque no todos estos instrumentos son vinculantes, como lo ha reconocido también ya la Suprema Corte,¹⁰³ representan pautas orientadoras para dar plena realización al derecho humano a un medio ambiente sano, al acceso a la información y a la participación ciudadana, tutelados por los artículos 4o., 6 y 35 constitucionales, respectivamente (pág. 55, párr. 4).

¹⁰⁰ La sentencia refiere a los artículos 1, 4, quinto párrafo, 6 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 13, numeral 1 y 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰¹ Artículos 6 constitucional, en relación con el 13, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰² Artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Civiles y Políticos y 23.1. a) de la Convención Americana.

¹⁰³ Contradicción de tesis 270/2016.

Del análisis de los instrumentos internacionales referidos se concluye que toda persona debe tener acceso adecuado a la información ambiental, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones desde las primeras etapas, para tener una influencia real en la toma de medidas que puedan tener por objeto afectar su derecho a un medio ambiente sano (pág. 61, párr. 1). Así, el derecho constitucional y convencional a la participación¹⁰⁴ no se restringe a los asuntos políticos, sino que incluye la posibilidad de incidir en la discusión relativa a cuestiones ambientales, especialmente, cuando éstos les afecten a los ciudadanos (pág. 61, párr. 2). Lo anterior permite dar efectividad al artículo 4o. constitucional, porque el derecho de la población a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar se garantiza cuando se asegura la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente (pág. 61, párr. 3).

El derecho de la población a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar se garantiza cuando se asegura la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

Por las razones expuestas, la omisión de las autoridades responsables de consultar a los solicitantes del amparo en lo relativo al convenio suscrito con la empresa Buenavista del Cobre y los actos relacionados con el cumplimiento de las medidas correctivas que se le impusieron, viola su derecho a participar de manera informada en los asuntos que pueden afectar su derecho al medio ambiente sano (pág. 63, párr. 1).

En cuanto al convenio entre la PROFEPA y Buenavista del Cobre se debió permitirles participar porque las leyes aplicables comprenden la participación de las personas en la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente (pág. 63, párr. 2).¹⁰⁵ También era necesario que se les diera una oportunidad razonable de opinar sobre cualquier aspecto relevante para ser considerado en la implementación del Programa de Remediación, antes de ser aprobado. Lo anterior porque ahí se establecieron las medidas que se tomarían para eliminar o reducir la contaminación hasta un nivel seguro para la salud y el ambiente o prevenir su dispersión, por lo cual era indispensable que las personas afectadas tuvieran conocimiento de los posibles riesgos ambientales y de salubridad (pág. 63, párr. 3).

La Segunda Sala hizo notar que en el Programa de Remediación aprobado por la SEMARNAT se mencionó que algunas áreas agrícolas fueron afectadas por el derrame y podían ser un punto de exposición, porque sería probable que el agua y materiales contaminados las alcanzaran, convirtiendo a las personas y ecosistemas en receptores (pág. 64, párr. 1). Lo mismo se decidió en relación con la resolución de la PROFEPA que dio por cumplidos los fines del Fideicomiso Río Sonora, sobre todo porque se relaciona con el pago de las recla-

¹⁰⁴ Artículos 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, numeral 1, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹⁰⁵ Artículo 168 de la LGEEPA, en relación con el artículo 28, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

maciones por daños ambientales, materiales y a la salud de las personas afectadas por el derrame minero (pág. 64, párr. 2).

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020

Razones similares en los AR 779/2014, 211/2016, 641/2017, 365/2018, 640/2019, así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) expidió el Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización,¹⁰⁶ mediante el cual, entre otras cosas, se incrementó como parámetro permitido de oxígeno adicionado hasta el 10% en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.¹⁰⁷ Un habitante del Valle de México interpuso una demanda de amparo en contra de ese Acuerdo y el proceso a través del cual se llevó a cabo la modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016 (en adelante NOM-016-CRE). El juicio se sobreseyó y el solicitante del amparo interpuso un recurso de revisión que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Los argumentos planteados en el recurso de revisión giraron alrededor de tres temas principales. Primero, la inconstitucionalidad del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), porque al permitir la modificación de normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, viola el derecho humano a un medio ambiente sano, en relación con el derecho de participación ciudadana en materia ambiental.

En segundo lugar expresó que el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE fue inconstitucional, porque no hay una correlación entre las consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimieron por la CRE para justificar su modificación, utilizando como fundamento la excepción del artículo 51 de la LFMN que permite omitir el proceso de participación pública. Finalmente, manifestó que el Acuerdo por el cual se modificó la NOM-016-CRE viola el derecho a un medio ambiente sano porque la utilización de etanol en los combustibles presenta riesgos para el medio ambiente y la

¹⁰⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

¹⁰⁷ Modificación a la observación cinco relativa a la tabla de especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación, así como las observaciones cuatro y siete vinculadas con la tabla de especificaciones adicionales de gasolina por región.

salud pública y contraviene las obligaciones internacionales y legislativas del Estado mexicano para enfrentar el cambio climático.

La Suprema Corte negó el amparo al quejoso respecto de la inconstitucionalidad del artículo 51 de la LFMN, y lo otorgó en relación con el Acuerdo que modificó la NOM-016-CRE. La sentencia estableció que sus efectos deben concretarse más allá de la esfera jurídica del solicitante del amparo, como una consecuencia necesaria de la declaración de inconstitucionalidad general del Acuerdo referido.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN viola los derechos a un medio ambiente sano y de participación ciudadana en asuntos ambientales, al permitir que se lleve a cabo la modificación unilateral de una norma oficial mexicana que regula cuestiones relacionadas con la calidad del aire, como el contenido de etanol en las gasolinas, sin dar intervención a los comités consultivos nacionales de normalización y el público interesado?

2. ¿Es inconstitucional la modificación de la NOM-016-CRE mediante la cual se permitió el aumento del porcentaje de etanol en las gasolinas, por haberse llevado a cabo con fundamento en el segundo párrafo del artículo 51 de la LFMN, sin seguir el procedimiento ordinario de creación de las normas oficiales mexicanas que permiten la participación de los comités consultivos nacionales de normalización y el público interesado, sobre todo cuando se trata de cuestiones que pueden afectar el derecho humano a un medio ambiente sano?

3. ¿La modificación de la NOM-016-CRE viola el derecho a un medio ambiente sano al permitir el incremento del porcentaje máximo de etanol como oxigenante de las gasolinas, así como el aumento de presión de vapor máxima para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación?

Criterios de la Suprema Corte

1. El artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN no es inconstitucional si se interpreta correctamente, a la luz de las obligaciones constitucionales que imponen el artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos convencionales suscritos por el Estado mexicano para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, en el contexto de los principios precautorio y de participación ciudadana. La excepción prevista en dicho artículo para modificar una norma oficial mexicana sin seguir el mismo procedimiento que para su creación, argumentando que han cambiado las circunstancias originales que la motivaron, no puede aplicarse en casos donde hay una controversia o un debate, o exista incertidumbre científica sobre ese cambio de circunstancias. Cuando existan escenarios de incertidumbre fáctica o científica debe seguirse el procedimiento ordinario para la creación

de las normas oficiales mexicanas, dando participación a los comités consultivos nacionales de normalización y el público interesado.

2. La modificación de la NOM-016 es inconstitucional porque la CRE no debió llevarla a cabo de manera unilateral, utilizando como fundamento la excepción prevista por el segundo párrafo del precepto 51 de la LFMN, toda vez que no es un hecho notorio, evidente e incontrovertible que han cambiado las condiciones por las cuales se reguló el contenido del etanol en las gasolinas para proteger la calidad del aire, el medio ambiente y la salud pública. En este caso era indispensable que se siguiera el procedimiento ordinario de modificación de tales normas oficiales mexicanas, dando intervención a los comités consultivos de normalización y el público interesado, en atención a los principios de precaución y participación ciudadana.

3. La modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque no atiende a los principios de precaución y participación ciudadana que debieron observarse para tomar la decisión más apegada al derecho humano a un medio ambiente sano. Lo anterior, porque no es notorio, evidente e incontrovertible, que el aumento de porcentaje de etanol en las gasolinas no deparará riesgos ambientales y a la salud pública. La decisión de incrementar el porcentaje máximo permitido de etanol como oxigenante de las gasolinas, así como el aumento de presión de vapor máxima para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación, debía además valorarse en el contexto de las metas del Estado mexicano para mitigar el cambio climático conforme al Acuerdo de París. Los intereses puramente económicos que puedan beneficiarse del cambio a la NOM-016-CRE debían ser ponderados y confrontados contra los potenciales riesgos que se podrían causar al medio ambiente y las obligaciones estatales de reducir las emisiones de gases invernadero. Estas obligaciones atienden al principio constitucional del desarrollo sustentable y a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

Justificación de los criterios

El derecho de participación pública en asuntos ambientales está reflejado en diversos instrumentos internacionales como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, así como las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali).

1. La Segunda Sala ha establecido que el derecho de participación pública en asuntos ambientales está reflejado en diversos instrumentos internacionales como la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y las Directrices de Bali (pág. 26, párr. 2),¹⁰⁸ los cuales, a pesar de no ser todos vinculantes, constituyen pautas orientadoras para informar el criterio de la Suprema Corte hacia la plena realización al derecho humano a un medio ambiente sano, al acceso a la información y a la participación ciudadana (pág. 27, párr. 1).

De estos instrumentos se ha establecido que el derecho a la participación previsto en la Constitución y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, es un compo-

¹⁰⁸ Amparo en revisión 365/2018.

nente esencial para garantizar la efectividad del derecho humano a un medio ambiente sano y no se restringe a participar en asuntos políticos, sino que incluye la posibilidad de tener un acceso adecuado a la información e incidir en la discusión sobre políticas y proyectos ambientales, especialmente cuando éstos les afecten a los ciudadanos y cuando aún sea posible incidir en los procesos de toma de decisiones de manera real (pág. 29, párrs. 1 y 2).¹⁰⁹

En este caso, el solicitante del amparo consideró que el artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN viola el derecho humano a un medio ambiente sano, en relación con el derecho de participación ciudadana, porque permite la modificación de normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, sin seguir el procedimiento ordinario para la emisión de este tipo de regulaciones que comprende la participación pública, cuando se determine que no subsisten las condiciones que motivaron la emisión original de la norma. Esta excepción legislativa restringe injustificadamente el derecho a participar en decisiones que afecten el medio ambiente, porque debería darse voz a los ciudadanos en cuanto a la desaparición de las causas que originaron la emisión de la norma oficial mexicana y las consecuencias del cambio regulatorio.

La Segunda Sala analizó en esta sentencia la regulación en la LFMN del procedimiento ordinario para crear o modificar las normas oficiales mexicanas,¹¹⁰ resaltando que interviene tanto las dependencias competentes de la administración pública, como diversos actores que conforman los comités nacionales de normalización y, más importante aún, se prevé un esquema de participación ciudadana (pág. 39, párr. 1). Así, el proceso para la expedición y modificación de las normas oficiales mexicanas tiene un carácter dialógico y plural que conjunta la intervención técnica de los comités de normalización con la participación y opinión ciudadana; para lograr que la regulación que se realiza por medio de estos instrumentos se realice de la manera más informada posible y mediante la deliberación de distintos puntos de vista (pág. 41, párr. 1). Excepcionalmente, la LFMN permite que la modificación o cancelación de las normas oficiales mexicanas se realice en forma sumaria y unilateral, en los supuestos que establece el artículo 51, cuando no subsistan las causas que motivaron su creación (pág. 42, párr. 1).

Para la Segunda Sala, el artículo 51, segundo párrafo de la LFMN no viola el derecho de participación ciudadana en materia ambiental al permitir que las autoridades puedan modificar o cancelar unilateralmente una norma oficial mexicana, sin seguir el procedimiento ordinario y por tanto, sin dar intervención a los comités de normalización y el público

¹⁰⁹ Artículos 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23, numeral 1, inciso a) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

¹¹⁰ Artículo 47 de la LFMN.

interesado, porque admite una interpretación conforme con ese derecho y otras exigencias que deben respetarse para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano (pág. 43, párrs. 1 y 2).

Bajo esta interpretación, cuando se trate de asuntos relacionados con el medio ambiente, el segundo párrafo del artículo 51 de la LFMN deberá verse como una excepción rigurosa, porque el procedimiento ordinario para la modificación o cancelación de una norma oficial mexicana podrá no seguirse, únicamente, cuando se esté frente a hechos o circunstancias extraordinarias que permitan inteligir, en forma notoria, evidente e incontrovertible, que las causas que justificaron su expedición ya no son las mismas (pág. 44, párr. 1).

Por el contrario, frente a escenarios de incertidumbre fáctica-científica deberá operar el principio de precaución y realizarse una evaluación pormenorizada de los potenciales riesgos (pág. 44, párr. 2). Esta evaluación, a su vez, implica que deberá contarse con la mejor información posible y la participación plural de los integrantes de los comités consultivos nacionales de normalización, así como del público interesado, esto es, demanda que se lleve a cabo el procedimiento ordinario previsto por la LFMN (pág. 45, párr. 2).

También se explicó en la sentencia que, en los casos de incertidumbre sobre la existencia de las condiciones que justificaron la emisión de una norma oficial mexicana debe permitirse la participación ciudadana antes de su modificación o cancelación, a fin de que los gobernados, académicos, organizaciones no gubernamentales y, el público en general, tengan la oportunidad de expresar sus opiniones y que éstas sean tomadas en cuenta al momento de adoptar una decisión, en tanto tal modificación regulatoria puede afectar su derecho humano a un medio ambiente sano (pág. 46, párr. 3).

La participación pública "permite efectuar un análisis más completo del posible impacto ambiental que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada y permite analizar si afectará o no derechos humanos. Es decir, la conjunción de la participación ciudadana y la aplicación del principio de precaución, tiene el potencial de permitir y promover procesos de toma de decisiones más democráticos e inclusivos, en donde diferentes voces sean escuchadas y consideradas, por lo que a las plausibles afectaciones al medioambiente se refiere." (Pág. 47, párr. 1).

La conjunción de los principios de participación pública y precaución permite efectuar un análisis más completo del posible impacto ambiental que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad y analizar si afectará o no derechos humanos.

2. También se manifestó en el recurso de revisión que el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional, porque al momento de su expedición se expuso la necesidad de establecer especificaciones de calidad a los petrolíferos por razones de protección ambiental.¹¹¹ Sin embargo, la CRE argumentó únicamente razones económicas para modificarla. Así, al no haber una correlación entre las

¹¹¹ Considerando Quinto de la Norma Oficial Mexicana.

consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimen para justificar el cambio normativo, no podía modificarse la NOM-016-CRE utilizando como fundamento la excepción del artículo 51 de la LFMN y excluyendo la participación pública, porque no es cierto que han cambiado las circunstancias originales que existían cuando se expidió esa regulación.

La Segunda Sala explicó en esta sentencia que la expedición de la NOM-016-CRE se justificó, entre otras consideraciones, en la necesidad de establecer especificaciones de calidad a los petrolíferos que se comercializan en México, para evitar riesgos a la salud de las personas, a sus bienes y al medio ambiente, y lograr que sean compatibles con las establecidas por aquellos países con los que México guarda relación comercial.¹¹² El Acuerdo de la CRE por el cual se modificó la Norma Oficial establece que las condiciones que motivaron su creación ya no subsisten, porque han cambiado las condiciones de competencia entre los estados fronterizos mexicanos y los de Estados Unidos de América, incluyendo las que enfrentan los expendedores e importadores de gasolina, como consecuencia de factores como la liberación anticipada del precio de las gasolinas y debido a que los nacionales optan por abastecerse del otro lado de la frontera, en donde el precio tiende a ser menor por la presencia del 10% de etanol (pág. 55, párr. 1).

Toda vez que en este caso no se demuestra que los factores de riesgo ambiental y sanitario mencionados cuando se expidió la NOM no existen, es claro que no es aplicable la excepción prevista por el artículo 51 de la LFMN —como erróneamente lo consideró la CRE para llevar a cabo su modificación— y que debió seguirse el procedimiento ordinario para la modificación de la NOM-016-CRE, dando intervención al público interesado y los comités consultivos nacionales de normalización (pág. 58, párr. 4; y pág. 59, párr. 2).

¹¹² *Idem.*

8. Efectos de las sentencias para la reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano



8. Efectos de las sentencias para la reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano

8.1 Reparación de las violaciones al derecho a un medio ambiente sano y restauración de los ecosistemas

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 641/2017, 18 de octubre de 2018¹¹³

Razones similares en los AR 779/2014, 610/2019, 365/2018 y 640/2019, así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

Un grupo de habitantes de Mixquic, Ciudad de México, presentó una demanda de amparo para reclamar la omisión de autoridades federales, de la Ciudad de México y delegacionales de adoptar todas las medidas a su alcance para restaurar y sanear los canales del Barrio de San Miguel. Argumentaron que el daño ambiental causado, principalmente, por el vertimiento de aguas residuales del Río Amecameca se traduce en una violación a su derecho de vivir en un medio ambiente sano; a gozar de los más altos niveles posibles de salud; así como su derecho humano al agua.

En el juicio se dictó una sentencia que amparó a los habitantes de Mixquic y se ordenó la realización de las siguientes acciones para evaluar y reparar el daño ambiental en los canales.

¹¹³ Esta sentencia se analiza en la sección 3 de este cuaderno, en relación con la responsabilidad del Estado y la corresponsabilidad de los agentes privados en la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano.

Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México:

- i. Realizar una evaluación estratégica para la solución integral de la problemática ambiental que se presenta en la zona chinampera de San Andrés Mixquic.
- ii. Establecer los sistemas de monitoreo de la calidad del agua en la zona chinampera de San Andrés Mixquic.
- iii. Acreditar que se ha fomentado en los habitantes de San Andrés Mixquic las mejores prácticas en el uso de productos agroquímicos.
- iv. Coordinar y vigilar el registro de descargas de aguas residuales en San Andrés Mixquic.
- v. Realizar las acciones necesarias para convenir con el gobierno federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y con las autoridades del Estado de México de las acciones de protección ambiental, específicamente por lo que hace al vertimiento de aguas residuales del Río Amecameca que afectan a San Andrés Mixquic.
- vi. Iniciar o continuar los procedimientos administrativos correspondientes con objeto de detener los asentamientos humanos irregulares en San Andrés Mixquic y el relleno ilícito de sus canales, chinampas y otros cuerpos de agua, imponiendo las medidas de seguridad necesarias y las sanciones correspondientes.
- vii. Aplicar los programas de restauración de los elementos naturales afectados en el suelo de conservación del pueblo de San Andrés Mixquic, con el propósito de recuperar y restablecer las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ellos se desarrollan.

Al Jefe de Gobierno de la Ciudad de México:

- viii. Evaluar la política ambiental en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, y los programas sectoriales correspondientes en San Andrés Mixquic.
- ix. Realizar los trámites necesarios a fin de celebrar convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa con el Estado de México, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes de San Andrés Mixquic respecto al Río Amecameca.

Las autoridades responsables presentaron un recurso de revisión que atrajo y resolvió la Suprema Corte de Justicia. En sus agravios con relación a los efectos de la sentencia, expresaron que el juez rebasó sus facultades de control constitucional, porque no podía decidir si las acciones que han realizado para restaurar los canales de Mixquic son suficientes, ni

ordenar que se instrumentaran políticas públicas y se llevaran a cabo estrategias de coordinación con autoridades de otras jurisdicciones como el Estado de México.

La Segunda Sala amparó a los habitantes de Mixquic en contra de las omisiones de autoridades de la Ciudad de México y la delegación Tláhuac, confirmando las medidas ordenadas para la restauración y el saneamiento de los canales del Barrio San Miguel.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿El alcance de la sentencia de amparo que ordena a las autoridades de la Ciudad de México llevar a cabo acciones de coordinación con las instituciones necesarias en el Estado de México, para atender la problemática conjunta de las descargas de aguas residuales y la contaminación del Río Amecameca y los canales de Mixquic, rebasa las facultades de control de un juez de amparo y transgrede los principios de división de poderes y legalidad?

2. ¿El alcance de la sentencia de amparo que ordena a las autoridades de la Ciudad de México a realizar una evaluación de impacto ambiental estratégica, el monitoreo de la calidad del agua y diversas acciones puntuales para la restauración y el saneamiento de los canales de Mixquic, rebasa las facultades de control de un juez de amparo y viola los principios de división de poderes y legalidad?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las autoridades de la Ciudad de México y la delegación Tláhuac tienen la obligación de garantizar el derecho a un medio ambiente sano de los habitantes del Barrio San Miguel, la cual contravinieron porque no adoptaron todas las medidas posibles a su alcance y hasta el máximo de los recursos disponibles para evitar y controlar los procesos de degradación de las aguas en los canales del Barrio San Miguel. Las medidas ordenadas por el juez de amparo para reparar la violación constitucional causada por su omisión, que requiere el saneamiento y la restauración de los canales de Mixquic, no rebasan su ámbito de control constitucional, ni transgreden la división de poderes o el principio de legalidad porque los jueces deben examinar las medidas elegidas por las autoridades responsables para lograr la protección del derecho humano a un medio ambiente sano y en este caso, dado el estado de degradación y contaminación de las aguas, es claro que han sido insuficientes.

2. La sentencia de amparo, al ordenar la coordinación entre las autoridades de la Ciudad de México y del Estado de México, no viola la soberanía local, porque la legislación aplicable establece que las autoridades pueden emprender los mecanismos de coordinación, inducción y concertación que resulten necesarios para atender a las problemáticas ambientales comunes, como en este caso la restauración y el saneamiento de los canales

de Mixquic. Las facultades discrecionales de las autoridades para decidir en qué casos es oportuno celebrar convenios con autoridades de diversas entidades federativas, se ve rebasada por la necesidad de restituir el pleno goce del derecho humano a un medio ambiente sano en Mixquic.

Justificación de los criterios

1. La sentencia estudió el marco de competencias constitucionales y legales de las autoridades que se mencionaron como responsables en el juicio de amparo, resolviendo que conforme al artículo 73, fracción XXIX-G constitucional, la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno (pág. 26, párr. 4).¹¹⁴

Del análisis de las leyes generales y locales que regulan las competencias de las autoridades responsables,¹¹⁵ se concluyó que distintas autoridades de la Ciudad de México tienen una obligación constitucional de actuar coordinada y concurrentemente para tutelar los derechos a un medio ambiente sano y de acceso a agua segura, suficiente y asequible de las personas solicitantes del amparo, instrumentando las medidas necesarias para proteger, preservar y restaurar el equilibrio ecológico en los canales del Barrio de San Andrés.

La regulación del derecho humano a un medio ambiente sano en el artículo 4o. constitucional implica la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración (pág. 50, párr. 1). Las obligaciones de los Estados incluyen la adopción y aplicación de marcos jurídicos para proteger contra daños ambientales, incluyendo la regulación de los agentes privados que puedan causarlos (pág. 51, párr. 1).

En este caso, el marco jurídico aplicable, que establece las atribuciones de las autoridades responsables, faculta al jefe de gobierno de la Ciudad de México a suscribir convenios de coordinación con otras entidades federativas para atender y resolver problemas ambientales comunes (pág. 80, párr. 2).¹¹⁶ En este contexto normativo, tomando en cuenta que se ha demostrado que los canales del pueblo de San Andrés Mixquic presentan un pro-

¹¹⁴ El análisis del marco jurídico que establece las competencias de las autoridades señaladas como responsables, en materia de protección del medio ambiente, puede consultarse en las páginas 26 a 47 de la sentencia.

¹¹⁵ La sentencia analiza la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Aguas Nacionales; la Ley Ambiental de Protección a la Tierra del Distrito Federal; y la Ley de Aguas de la Ciudad de México. En cuanto a las autoridades que se encontraron responsables de los actos reclamados en el amparo están el jefe de gobierno; la Secretaría de Medio Ambiente y el Sistema de Aguas de la Ciudad de México; así como la delegación (hoy alcaldía) de Tláhuac.

¹¹⁶ Artículos 8, fracción VII, de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra de la Ciudad de México y 13 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

blema de contaminación severo de las aguas —el cual requiere para su reparación, entre otras medidas, de la participación de las autoridades del Estado de México para controlar la degradación ecológica, causada entre otros factores por las descargas de aguas residuales del Río Amecameca que presumiblemente se encuentran contaminadas—, la medida ordenada por el juez federal es adecuada; esto es, resulta plenamente apegada a derecho (pág. 81, párr. 4).

Aunque las autoridades locales cuentan con un margen de libertad para decidir en qué casos es oportuno celebrar convenios con autoridades de diversas entidades federativas para atender a problemas comunes relacionados con la prevención y protección del equilibrio ecológico, "ese espectro de discrecionalidad se ve rebasado por la necesidad de restituir el pleno goce del derecho humano a un medio ambiente sano en la citada zona, lo cual conduce a que se tomen una serie de medidas de coordinación, inducción y concertación con las autoridades del Estado de México, a fin de encontrar una solución integral al problema de alta contaminación que presentan los canales del pueblo de San Andrés Mixquic." (Pág. 82, párr. 2).

2. La Suprema Corte reconoció que las obligaciones en materia ambiental generan un sistema de responsabilidades estatales que implica grandes esfuerzos institucionales y costos considerables para el erario público (pág. 75, párr. 3). Sin embargo, "sería más costoso aún para el desarrollo de la sociedad, en su conjunto, que los jueces y tribunales adoptaran una postura jurisdiccional 'laxa' al momento de resolver sobre el cumplimiento del derecho humano a un medio ambiente sano o que minimizaran las consecuencias que derivan del incumplimiento de tales débitos constitucionales; pues con ello se pondría en riesgo tanto el equilibrio y protección de los ecosistemas que se encuentran en nuestro país, como en la posibilidad de las personas de desarrollar una vida digna —finalidad última que persigue el sistema de los derechos humanos—. " (Pág. 77, párr. 1). Por lo expuesto, es preciso reparar la violación causada al derecho humano de los habitantes del Pueblo de San Andrés Mixquic (pág. 78, párr. 2).

Finalmente, la Segunda Sala resolvió que no se viola el principio de legalidad con los efectos de la sentencia, porque los jueces, para hacer justiciables los derechos sociales, como el derecho a un medio ambiente sano, "no sustituyen a los poderes políticos en la elección concreta de la política pública diseñada para la satisfacción de dicho derecho, sino que examinan la idoneidad de las medidas elegidas para lograr esa satisfacción o la ausencia de ellas; y precisamente, en el caso concreto, se advierte que las políticas que han adoptado las autoridades de la Ciudad de México han sido del todo insuficientes para atender la problemática ambiental que es materia del presente juicio de amparo." (Pág. 82, párr. 3).

Hechos del caso

El Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, aprobó en una sesión de cabildo el proyecto denominado "Parque Temático Ecológico Centenario", para cuya construcción se afectaron aproximadamente 16 hectáreas de manglares colindantes al humedal Laguna del Carpintero. Además de la aprobación del cabildo municipal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas emitió una autorización en materia de impacto ambiental para el proyecto.

Dos mujeres residentes en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, interpusieron una demanda de amparo en la cual reclamaron una violación a su derecho a un medio ambiente sano, como consecuencia del daño a los manglares causado durante la construcción del Parque Temático Ecológico Centenario. El juicio se sobreesió al considerarse que las solicitantes del amparo no tenían un interés legítimo para interponer un amparo, pues no demostraron que el daño a los ecosistemas hubiera causado una afectación directa a su derecho humano al medio ambiente o su salud.

Inconformes con esa decisión, las solicitantes del amparo presentaron un recurso de revisión en el cual argumentaron que sí tenían un interés legítimo como vecinas de la Laguna del Carpintero, porque el daño al manglar causado por la construcción del Parque Temático Ecológico Centenario las priva de los servicios ambientales que ese ecosistema proporciona, de los cuales depende su derecho a un medio ambiente sano. También expresaron que el desarrollo del proyecto afectó sus garantías de legalidad y seguridad jurídica, porque se llevó a cabo en contravención al sistema jurídico internacional y nacional que protege los humedales y los manglares, y sin contar con una autorización federal en materia de impacto ambiental.

La Suprema Corte atrajo el caso por considerar que permitiría fijar criterios novedosos y de trascendencia en temas como el interés legítimo y el estándar de afectación cuando se reclamen violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano.

La Suprema Corte de Justicia otorgó el amparo a una de las quejas e instruyó la realización de diversas acciones para la reparación de los daños causados al ambiente, como se describe a continuación:

¹¹⁷ Esta sentencia se analiza en las secciones 2.3, sobre el principio precautorio; 6.3, sobre el interés legítimo de las personas en el amparo ambiental; y 7.2, el principio de participación ciudadana, de este cuaderno.

i. Autoridades municipales responsables. Detener el desarrollo del proyecto Parque Ecológico Centenario; revocar cualquier autorización relacionada con el mismo y llevar a cabo la recuperación del ecosistema y los servicios ambientales afectados.

ii. Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Actuar como autoridad coadyuvante en el cumplimiento de la sentencia, elaborando un Proyecto de Recuperación y Conservación del área de manglar ubicada en la Laguna del Carpintero, zona en que se desarrolla el "Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero" (Estudio de línea de base para la restauración del manglar y sus servicios ecosistémicos).

iii. Comisión Nacional Forestal. Coadyuvar también con su implementación.

iv. SEMARNAT. Elaborar un programa de trabajo para la implementación del *Proyecto de Recuperación y Conservación* que determine la CONABIO, con lineamientos concretos de actuación que deberán llevar a cabo tanto las autoridades responsables municipales y federales en el ámbito de sus respectivas competencias, como la empresa tercero interesada como sujeto responsable. El programa deberá incluir un cronograma de actuación con objetivos a corto, mediano y largo plazo.¹¹⁸

v. SEMARNAT, las autoridades municipales responsables y la empresa tercero interesada. Convenir un esquema de financiamiento del Proyecto de Recuperación y Conservación elaborado por la CONABIO. La SEMARNAT deberá emitir los lineamientos base de dicho esquema, y será la autoridad encargada de su aprobación.¹¹⁹

vi. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Vigilar el cumplimiento del Proyecto de Recuperación y Conservación ordenado en la presente ejecutoria y llevar a cabo las acciones necesarias para la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

vii. SEMARNAT y autoridades municipales responsables. Enviar bimestralmente a la Suprema Corte de Justicia, así como al Juez de Distrito encargado del cumplimiento de la sentencia, un informe detallado sobre el cumplimiento del *Proyecto de Recuperación y Conservación del manglar de la Laguna del Carpintero*. El Juez de Distrito requerirá a la CONABIO y a la CONAFOR para que emitan su opinión en relación con los informes de cumplimiento. En atención al principio de participación ciudadana, las autoridades responsables deberán publicar los informes de cumplimiento y las opiniones especializadas de la CONABIO y la CONAFOR, y deberá darse acceso a esa información en especial a la vecina de la Laguna

¹¹⁸ Lo anterior con fundamento en los artículos 2, fracción VIII, y 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

¹¹⁹ Conforme a lo previsto por los artículos 39, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental; 60 Ter y 122, fracciones I, II y III de la Ley General de Vida Silvestre; y 28, fracción X, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 5, inciso R) de su Reglamento en materia de Evaluación de Impacto Ambiental.

del Carpintero que obtuvo el amparo para que manifieste lo que estime conveniente sobre las acciones emprendidas para la recuperación del ecosistema y el cumplimiento de la sentencia.¹²⁰

viii. Juez de Distrito. En el cumplimiento de la sentencia deberá adoptar las medidas que estime convenientes para que se lleve a cabo la recuperación del manglar en la Laguna del Carpintero y sus servicios ecosistémicos, observando el Programa de Reparación y Conservación elaborado por la CONABIO, así como los informes de cumplimiento y las opiniones especializadas y de la quejosa.

Problema jurídico planteado

1. ¿Cómo debe interpretarse el principio de la relatividad de las sentencias de amparo en los casos en que sea necesario reparar la violación al derecho humano a un medio ambiente sano?
2. ¿Cuáles deben ser los efectos de la sentencia para lograr la reparación integral de la violación al derecho a un medio ambiente sano de la quejosa, causada por el desarrollo ilegal del Parque Ecológico Centenario, en el cual se causó un riesgo grave y se afectaron los manglares y servicios ambientales de la Laguna del Carpintero?

Criterios de la Suprema Corte

1. La especial configuración del derecho humano al medio ambiente obliga a reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita su tutela efectiva a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa. Tanto el derecho al medio ambiente sano como el principio de relatividad de las sentencias están expresamente reconocidos en la Constitución Federal, por lo que su interacción debe ser armónica; es decir, la relatividad de las sentencias no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente.

2. La ausencia de una autorización de impacto ambiental en este caso dejó en un grave estado de desprotección al ecosistema en la Laguna del Carpintero, por lo cual, bajo el principio de precaución, es necesaria la adopción inmediata de medidas para que se detengan las acciones que continúen o agraven la condición de riesgo en la que se encuentra este ecosistema. Con fundamento en los artículos 74 y 77 de la Ley de Amparo; y 37 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, debe otorgarse el amparo a la quejosa para que las autoridades responsables se abstengan de realizar el Parque Ecológico Centenario y recuperen el ecosistema y sus servicios ambientales en la Laguna del Carpintero.

¹²⁰ Lo anterior a partir de lo dispuesto por los artículos 38 a 42 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Justificación de los criterios

1. El artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo dispone que, cuando la sentencia que otorgue el amparo se refiera a actos positivos como en este caso, deberá restituirse al quejoso en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la afectación y precisándose los efectos de la protección constitucional y las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento (pág. 112, párr. 2).¹²¹ Así, los efectos de las sentencias de amparo, cuando se hubiera determinado una violación al derecho humano a un medio ambiente sano, deben lograr su protección ante el riesgo de su afectación y a la reparación integral del daño ocasionado (pág. 112, párr. 3).

Los efectos de las sentencias de amparo, cuando se hubiera determinado una violación al derecho humano a un medio ambiente sano, deben lograr la reparación integral del daño ocasionado.

Lo anterior puede generar una tensión entre la concesión del amparo en materia ambiental y el principio de relatividad de las sentencias, pues generalmente se beneficia a otras personas más allá del quejoso, aun cuando éstas no hubieran acudido a la vía constitucional (pág. 113, párr. 1). En este sentido, la Primera Sala ha sostenido que en atención a las reformas de 2011 al juicio de amparo, centradas en el imperativo de garantizar efectivamente el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, es necesario reinterpretar el principio de la relatividad de las sentencias (pág. 113, párr. 2).¹²²

En este contexto, "la especial configuración del derecho humano al medio ambiente obliga a reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita su tutela efectiva a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa. Esto porque si tanto el derecho al medio ambiente sano, como el principio de relatividad de las sentencias están expresamente reconocidos en la Constitución Federal, resulta que su interacción debe ser armónica, es decir, la relatividad de las sentencias no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente." (Pág. 114, párr. 1).

La configuración del derecho humano al medio ambiente obliga a reinterpretar el principio de relatividad de las sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita su tutela efectiva a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa.

2. La ausencia de una autorización de impacto ambiental en este caso dejó en un grave estado de desprotección al ecosistema en la Laguna del Carpintero, por lo que las autoridades

¹²¹ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

[...]

En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley."

¹²² Amparo en revisión 1359/2015.

responsables debían ordenar la realización de cualquier obra o actividad que pueda continuar afectándolo (pág. 115, párr. 1).

Asimismo, la Primera Sala consideró que la causación de ese riesgo grave a los manglares y humedales, "a la luz del principio de precaución es suficiente para adoptar todas las medidas necesarias para su protección; no obstante, este Tribunal no cuenta con información suficiente para determinar en qué estado se encuentra actualmente la zona; cuáles son las afectaciones del ecosistema y sus servicios y, particularmente, cuáles son las medidas necesarias para recuperarlo." (Pág. 115, párr. 3). Por lo anterior, toda vez que los artículos 1o. y 4o. constitucionales obligan a todas las autoridades a otorgar la protección más amplia al derecho humano a un medio ambiente sano, se solicitó la intervención de la Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad como autoridad coadyuvante en el cumplimiento de la sentencia, para elaborar un Proyecto de Recuperación y Conservación del área de manglar ubicada en la Laguna del Carpintero, zona en que se desarrolla el "Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero" (Estudio de línea de base para la restauración del manglar y sus servicios ecosistémicos) (pág. 116, párr. 1).¹²³ Con el mismo razonamiento, se requirió también a la Comisión Nacional Forestal coadyuvar con la implementación del programa para la restauración de los manglares de la Laguna del Carpintero (pág. 116, párr. 2).¹²⁴

Como parte de los efectos de esta sentencia se establecieron también los lineamientos para que las autoridades municipales responsables, la SEMARNAT, la PROFEPA y la empresa que llevaba a cabo la construcción del Parque Ecológico Centenario implementen las acciones que se determinen en el Proyecto de Recuperación y Conservación elaborado por la CONABIO, incluyendo la definición de un esquema de financiamiento concurrente para lograrlo (pág. 117, párrs. 1 y 2; y pág. 118, párrs. 1 y 2).

La Primera Sala —para velar por el cumplimiento de la sentencia y en atención al principio de participación ciudadana en materia ambiental— ordenó que las autoridades responsables municipales y la SEMARNAT deberían remitir bimestralmente a la Suprema Corte de Justicia y al Juez de Distrito, responsable del seguimiento de estas acciones, un informe detallado sobre el cumplimiento del programa de restauración elaborado por la CONABIO; que junto con la CONAFOR, sería también requerida para opinar sobre dichos informes (pág. 118, párr. 3). Todos los informes y opiniones especializadas serían publicados por las autoridades responsables y ponerse también a disposición de la quejosa que obtuvo el amparo, para que ésta pueda expresar su opinión respecto de las acciones emprendidas para la recuperación del ecosistema y el cumplimiento de la sentencia (pág. 119, párr. 1).

¹²³ En este apartado de la sentencia se citan también como fundamentos los artículos 28, fracción X y 80, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 60 y 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre; y 38 y 40 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

¹²⁴ Lo anterior con fundamento en los artículos 15 y 20 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Por último, el Juez de Distrito tendría que adoptar las acciones y medidas convenientes para lograr el cumplimiento de la sentencia, mediante la recuperación del manglar y los servicios ecosistémicos en la Laguna del Carpintero, apoyándose para tal efecto en el programa elaborado por la CONABIO; los informes de cumplimiento de las autoridades responsables; las opiniones técnicas de las instituciones coadyuvantes y la quejosa (pág. 119, párr. 2).

8.2 Reparación de las violaciones al derecho a un medio ambiente sano y participación ciudadana (efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad de una norma oficial mexicana sobre calidad del aire)¹²⁵

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 610/2019, 15 de enero de 2020

Razones similares en los AR 779/2014, 211/2016, 641/2017, 365/2018, 640/2019, así como en la CT 270/2016

Hechos del caso

La Comisión Reguladora de Energía (CRE) expidió el "Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización",¹²⁶ a partir del cual, entre otras cosas, se incrementó como parámetro permitido de oxígeno adicionado hasta el 10% en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.¹²⁷

Un habitante del Valle de México interpuso una demanda de amparo en contra de ese Acuerdo y el proceso por el cual se llevó a cabo la modificación de la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016 (en adelante NOM-016-CRE). El juicio se sobreseyó y el solicitante del amparo interpuso un recurso de revisión que resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia.

Los argumentos planteados en el recurso de revisión giraron alrededor de tres temas principales. Primero, la inconstitucionalidad del artículo 51, segundo párrafo, de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN), porque al permitir la modificación de

¹²⁵ En las secciones 2.4 y 7.2 de este cuaderno se analiza también esta sentencia en relación con el principio precautorio y el principio de participación ciudadana en materia ambiental.

¹²⁶ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

¹²⁷ Modificación a la observación cinco relativa a la tabla de especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación, así como las observaciones cuatro y siete vinculadas con la tabla de especificaciones adicionales de gasolina por región.

normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, viola el derecho humano a un medio ambiente sano, en relación con el derecho de participación ciudadana en materia ambiental.

En segundo lugar, expresó que el procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE fue inconstitucional, porque no hay una correlación entre las consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimieron por la CRE para justificar su modificación, utilizando como fundamento la excepción del artículo 51 de la LFMN que permite omitir el proceso de participación pública. Finalmente manifestó que el Acuerdo por el cual se modificó la NOM-016-CRE viola el derecho a un medio ambiente sano porque la utilización de etanol en los combustibles presenta riesgos para el medio ambiente y la salud pública y contraviene las obligaciones internacionales y legislativas del Estado mexicano para enfrentar el cambio climático.

La Suprema Corte negó el amparo al quejoso respecto de la inconstitucionalidad del artículo 51 de la LFMN, y lo otorgó en relación con el Acuerdo que modificó la NOM-016-CRE. La sentencia estableció que los efectos deben concretarse más allá de la esfera jurídica del solicitante del amparo, como una consecuencia necesaria de la declaración de inconstitucionalidad general del Acuerdo referido.

Problema jurídico planteado

¿Cuáles deben ser los efectos de la sentencia en relación con la declaración de inconstitucionalidad de la modificación de la NOM-016-CRE, en atención a los principios de participación ciudadana, así como en observancia al principio de precaución ambiental y a las obligaciones internacionales que ha contraído el Estado mexicano para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y el derecho a un medio ambiente sano, por lo que se refiere al aumento de los niveles máximos de etanol permitidos en las gasolinas?

Criterios de la Suprema Corte

En este caso se encontró la existencia de violaciones a bienes jurídicos supraindividuales, es decir, que pertenecen a un grupo y que, por ende, son indivisibles, a saber: el medio ambiente; de ahí que los efectos de la protección constitucional no pueden referirse únicamente a la parte quejosa. La concesión de amparo requiere dar efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo A/028/2017 que modifica la norma oficial mexicana NOM-016-CRE-2016. Especificaciones de calidad de los petrolíferos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017, específicamente en lo que fue materia de la *litis* constitucional.¹²⁸

¹²⁸ Puntualmente se declaró la inconstitucionalidad de la observación 5 de la tabla 1 "Especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación de las gasolinas según la clase de volatilidad", contenida en el numeral

Para no causar un vacío regulatorio en materia de hidrocarburos deberán seguirse aplicando las especificaciones de calidad de los petrolíferos que se declararon inconstitucionales, tal y como se encontraban previstas en la regulación previa a las modificaciones de la NOM-016-CRE.

Se da un plazo de 180 días a las autoridades responsables dentro del cual deberán permitir, sin poder imponer sanciones, que se lleven a cabo actos relativos a la producción y comercialización de gasolinas como se estableció en el Acuerdo declarado inconstitucional.

La autoridad responsable podría iniciar el procedimiento ordinario para la modificación de la NOM-016-CRE, siguiendo las reglas y formalidades establecidas en la LFMN, permitiendo una discusión plural, con la mayor información científica posible y mediante la participación ciudadana, así como en observancia al principio de precaución ambiental y a las obligaciones internacionales que ha contraído el Estado mexicano para reducir sus emisiones de gas invernadero y respetar, proteger y tutelar el medio ambiente sano, si es dable aumentar los niveles máximos de etanol permitidos en las gasolinas.

Justificación del criterio

La Segunda Sala concluyó que el artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN no es inconstitucional si se interpreta correctamente, a la luz de las obligaciones constitucionales que imponen el artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos convencionales suscritos por el Estado mexicano para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, en el contexto de los principios precautorio y de participación ciudadana.

Sin embargo, se declaró la inconstitucionalidad del Acuerdo por el cual se modificó la NOM-016-CRE por haberse llevado a cabo de manera unilateral, utilizando como fundamento la excepción prevista por el segundo párrafo del precepto 51 de la LFMN, toda vez que no es un hecho notorio, irrefutable e incontrovertible que han cambiado las condiciones por las cuales se reguló el contenido del etanol en las gasolinas para proteger la calidad del aire, el medio ambiente y la salud pública. La Suprema Corte consideró que era indispensable que se siguiera el procedimiento ordinario de modificación de tales normas oficiales mexicanas, dando intervención a los comités consultivos de normalización y el público interesado, en atención a los principios de precaución y participación ciudadana.

En cuanto a los efectos de la decisión, se consideró que el solicitante del amparo acudió a este medio de tutela constitucional en defensa de un interés legítimo de carácter abstracto

4.2; y las observaciones 4 y 7 de la tabla 6 "Especificaciones adicionales de gasolinas por región", contenida en el numeral 4.2; en cuanto al incremento en el parámetro de oxígeno permitido hasta 10% (diez por ciento) en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey (pág. 84, párr. 1).

que importa a la colectividad; de ahí que "bajo la apreciación del principio de relatividad conforme a la interpretación más favorable a la persona y en relación con el derecho humano de acceso a la justicia y el principio de supremacía constitucional, los efectos de la presente ejecutoria de amparo deben concretarse más allá de la esfera jurídica del propio quejoso, como una consecuencia necesaria de la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo modificatorio reclamado." (Pág. 83, párr. 1).

En este caso se encontró la existencia de violaciones a bienes jurídicos supraindividuales, es decir, que pertenecen a un grupo y que, por ende, son indivisibles, a saber: el medio ambiente; de ahí que los efectos de la protección constitucional no pueden referirse únicamente a la parte quejosa, pues ello sería insuficiente para lograr una efectiva restitución de los derechos violados en términos del artículo 77, fracción I, en relación con el 78 de la Ley de Amparo (pág. 83, párr. 2).

Por lo tanto, la concesión de amparo requiere dar efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo A/028/2017 que modifica la NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017, específicamente en lo que fue materia de la *litis* constitucional, a saber (pág. 84, párr. 1):

i. La observación 5 de la tabla 1, "Especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación de las gasolinas según la clase de volatilidad", contenida en el numeral 4.2.

ii. Las observaciones 4 y 7 de la tabla 6, "Especificaciones adicionales de gasolinas por región", contenida en el numeral 4.2; en cuanto al incremento en el parámetro de oxígeno permitido hasta 10% (diez por ciento) en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.

Toda vez que la norma oficial mexicana se trata de una regulación técnica de cuestiones que pueden afectar el medio ambiente, la invalidez de las secciones mencionadas del Acuerdo reclamado, no debe entenderse como la posibilidad de dejar un vacío regulatorio en materia de hidrocarburos (pág. 84, párr. 2).

Así, al haberse declarado inconstitucional la modificación unilateral y sumaria de la NOM-016-CRE, deberán seguirse aplicando las especificaciones de calidad de los petrolíferos (relativas al porcentaje de etanol en las gasolinas; así como las especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación de las gasolinas), tal y como se encontraban previstas en la regulación previa a las modificaciones, esto es, conforme a las disposiciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 2016 (pág. 85, primer párr. 1).

Para no afectar derechos de terceros y situaciones jurídicas generadas en virtud de la entrada en vigor de la modificación de la NOM-016-CRE, la Segunda Sala consideró necesario conceder a la autoridad responsable y a las demás que resulten competentes en la materia, un plazo de 180 días, dentro del cual deberán permitir, sin poder imponer sanciones, que se lleven a cabo actos relativos a la producción y comercialización de gasolinas Premium y Magna que empleen etanol como oxigenante, en volumen de hasta un 10% —diez por ciento—, así como una presión máxima de vapor en 1.0 lb/pulg² —una libra por pulgada cuadrada—, como se estableció en el Acuerdo (pág. 85, párr. 2).

En la sentencia también se estableció que "una vez finalizado tal plazo, deberá observarse y aplicarse inmediatamente la NOM-016-CRE-2016, tal y como se encontraba prevista en forma previa a las modificaciones realizadas por el Acuerdo reclamado, por lo que la Comisión Reguladora de Energía debe poner fin a las importaciones y ventas del tipo de gasolinas a que se refiere el acuerdo de modificaciones reclamado." (Pág. 86, párr. 1).

Asimismo, la autoridad responsable podría iniciar el procedimiento ordinario para la modificación de la NOM-016-CRE, siguiendo las reglas y formalidades establecidas en la LFMN, "a efecto de que se discuta en forma plural, con la mayor información científica posible y mediante la participación ciudadana, así como en observancia al principio de precaución ambiental y a las obligaciones internacionales que ha contraído el Estado mexicano para reducir sus emisiones de gas invernadero y respetar, proteger y tutelar el medio ambiente sano, si es dable aumentar los niveles máximos de etanol permitidos en las gasolinas." (Pág. 86, párr. 2).

9. Consideraciones finales

La evolución de los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano ha avanzado hacia la construcción de un sistema de interpretación constitucional que reconoce las múltiples dimensiones del desarrollo de las personas en las cuales inciden las condiciones ambientales, la pérdida de la diversidad biológica y la degradación de los servicios que proporcionan los ecosistemas para el bienestar humano. Al analizar en conjunto los precedentes de la Suprema Corte sobre el derecho a un medio ambiente sano es visible cómo se ha ido construyendo una doctrina constitucional que enfoca las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y la conservación del patrimonio natural desde al menos dos dimensiones principales.

En primer lugar, la jurisprudencia constitucional reconoce que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho autónomo que busca, por un lado, garantizar la protección más amplia de las personas en el marco del artículo 1o. constitucional, y por el otro, proteger el medio natural, entendido como el conjunto de ecosistemas en el cual se desenvuelve la persona y del cual depende su desarrollo integral. Se ha explicado —en atención a estas dimensiones en las que se desenvuelve el derecho a un medio ambiente sano— que no es necesario probar que los daños ambientales vulneran otros derechos (por ejemplo, el de acceder a los niveles posibles más altos de salud), sino que la protección de los recursos naturales, ecosistemas y servicios ambientales puede llevarse a cabo por su valor intrínseco, de manera autónoma.

En segundo lugar, la Suprema Corte ha definido que el derecho humano a un medio ambiente sano también debe protegerse tanto en su dimensión individual como colectiva. Varias sentencias de esta línea jurisprudencial explican que los intereses relacionados con

la protección del patrimonio natural y factores ambientales como la calidad del aire, agua o suelo; la disminución de los servicios ambientales que prestan los ecosistemas; o el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen al calentamiento global, no se limitan a la afectación de una persona en lo particular, sino que tienen una naturaleza difusa, que requiere encontrar mecanismos que permitan llevar a cabo su tutela de forma transpersonal, como una cuestión de interés colectivo.

Esta interpretación ha sido de gran relevancia para definir quién tiene legitimación procesal para defender el medio ambiente ante los tribunales. En México se ha presentado principalmente por la vía del interés legítimo en el juicio de amparo.

En los criterios de la Suprema Corte para precisar el alcance que tiene el reconocimiento constitucional y convencional del derecho humano a un medio ambiente sano en la práctica, múltiples sentencias hacen referencia a los principios de prevención, precaución, evaluación del impacto ambiental y responsabilidad por daños al ambiente consagrados en la Declaración de Río de Janeiro de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.

La Suprema Corte también ha interpretado —a partir del principio de progresividad que rige los derechos humanos conforme al artículo 1o. constitucional, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre Derechos Humanos—, que existe un principio de no regresión en materia ambiental, que obliga a los poderes públicos a justificar, bajo un estricto juicio de proporcionalidad, que cualquier medida por la cual pueda retrocederse en los niveles de protección alcanzados es imprescindible para cumplir con otro fin constitucional legítimo. Este principio impone, además de la prohibición de regresividad, obligaciones positivas a las autoridades del Estado para mejorar continuamente el estado de conservación de los ecosistemas y evitar su deterioro.

Además de los principios ya institucionalizados en instrumentos convencionales o legislativos vigentes para la protección del medio ambiente, la Primera Sala de la Suprema Corte ha adoptado también el principio *in dubio pro natura*, emergente en el derecho internacional ambiental contemporáneo como un mandato interpretativo general de la justicia ambiental, que más allá del principio precautorio (es decir, aun cuando no se esté frente a un escenario de incertidumbre científica), deberá aplicarse para elegir la medida que sea más favorable a la protección del medio ambiente y la naturaleza, cuando estos objetivos estén en colisión con otro tipo de intereses.

Los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en asuntos ambientales consagrados en el Principio 10 de la Declaración de Río, también han sido

una de las áreas más exploradas y desarrolladas en la jurisprudencia constitucional de la última década. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha utilizado en varios casos, como marco de referencia, las Directrices de Bali y el Acuerdo de Escazú, cuya ratificación está pendiente por el Estado mexicano.

La evolución de la jurisprudencia en este tema ha puesto también un énfasis central en la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano. El acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales se ha interpretado como un elemento indispensable para dar verdadera eficacia legal a la protección del medio ambiente, como se expresó en la exposición de motivos de la reforma mediante la cual se incluyó este derecho fundamental en el artículo 4o. constitucional.

Los casos que integran esta línea jurisprudencial han delimitado criterios puntuales para eliminar barreras que disuadan o impidan a los ciudadanos acudir a los tribunales en defensa del derecho a un medio ambiente sano, a partir de la interpretación más amplia posible del derecho de iniciar una acción judicial; la eliminación de obstáculos como las garantías financieras con costos prohibitivos que funcionen como un desincentivo para la tutela colectiva del medio ambiente; o la participación ciudadana como un requisito indispensable para dar plena efectividad al derecho humano a un medio ambiente sano.

Principio precautorio y derecho humano a un medio ambiente sano

La jurisprudencia constitucional sobre el derecho humano a un medio ambiente sano ha evolucionado también de manera notable en cuanto a la definición y aplicación del principio precautorio consagrado, entre otros instrumentos, en el Principio 15 de la Declaración de Río.

En el primer caso que se estudia en esta línea jurisprudencial, frente a la decisión de otorgar una medida cautelar respecto de actos que se alegaba podrían causar daños ambientales irreparables como consecuencia de un trasvase de agua entre cuencas para la construcción de un acueducto, la Suprema Corte interpretó que el principio de precaución no podía operar si no se probaba la existencia de un daño real o inminente. En la misma sentencia se resolvió que si en una autorización de impacto ambiental la autoridad competente ha valorado que no se causarán impactos ambientales adversos no permitidos y se han establecido medidas de mitigación y compensación, no puede invocarse el principio precautorio, al menos como una condición para otorgar una medida cautelar, porque no se está frente a un escenario de incertidumbre científica.

En criterios posteriores desarrollados al resolver casos relacionados con la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados, la Suprema Corte estableció que, en el marco

del principio precautorio, aun frente a la ausencia de evidencias científicas concretas, las autoridades federales deben actuar cuando razonablemente se estima que existe la posibilidad de un daño grave e irreversible. El criterio de razonabilidad en estos casos, explicó la Segunda Sala, requiere que las decisiones, tanto procesales (por ejemplo, la organización de una consulta con comunidades indígenas), como sustantivas (el otorgamiento de permisos, entre otras), estén basadas en la mejor evidencia científica disponible y no en inferencias que no tienen sustento en datos confiables.

Asimismo, cuando pretenda desregularse un aspecto de protección ambiental (como ocurrió por ejemplo en el caso de la modificación de una norma oficial mexicana que regulaba el porcentaje de etanol en los combustibles), esa decisión deberá estar sustentada en una evaluación científica de los riesgos, lo más completa posible y en la cual se identifique el grado de incertidumbre científica a partir de datos científicos confiables y un razonamiento lógico que exprese las posibilidades y magnitud de los impactos peligrosos para el medio ambiente y la población.

Como antes se mencionó, la Suprema Corte ha vinculado claramente el principio de precaución con el derecho de participación ciudadana. Como ejemplo de esta interpretación, en congruencia también con los criterios que se refieren a una legitimación procesal amplia, al desarrollar el criterio del interés legítimo en función de la vinculación de una persona con el entorno adyacente de un ecosistema que intenta proteger, la Corte dictaminó que la aplicación del principio de precaución demanda que el análisis de la existencia de los servicios ambientales se realice también en el marco del principio de precaución, porque su identificación, cuantificación y el conocimiento sobre su área de influencia dependen de factores en los cuales puede haber elevados niveles de incertidumbre.

Por último, en uno de los criterios que, posiblemente, pueda tener mayores consecuencias prácticas en la configuración y consolidación de la doctrina constitucional sobre la justiciabilidad del derecho humano a un medio ambiente sano, la Primera Sala ha hecho notar que en muchos casos existe una marcada desigualdad económica, técnica o de poder entre las autoridades y los ciudadanos que intentan la defensa judicial del medio ambiente. Esta situación, junto con la complejidad y los costos para producir evidencia científica que muchas veces no pueden asumir las personas interesadas en la defensa del ambiente, representa un obstáculo a la tutela judicial efectiva. Para nivelar esta asimetría, la Suprema Corte ha interpretado que los jueces pueden utilizar el principio precautorio para revertir las cargas probatorias de forma que las autoridades responsables sean quienes tengan que aportar la información necesaria para demostrar que los riesgos ambientales no existen.

Responsabilidad del Estado y corresponsabilidad de los agentes privados en la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano

La Suprema Corte ha establecido que el derecho humano y la garantía de un medio ambiente sano se desarrollan con un poder de exigencia y un deber de respeto de todos los ciudadanos de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste, y con la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes. Así, la jurisprudencia lo define como un derecho-deber que es extensivo a los particulares o agentes privados, quienes tienen la obligación, aunque diferenciada de las autoridades estatales, de participar en las acciones necesarias para evitar y restaurar los daños ambientales.

La interpretación constitucional del derecho a un medio ambiente sano también se ha centrado en la obligación que tienen las autoridades del Estado de garantizar las condiciones que permitan su ejercicio efectivo, realizando las acciones necesarias para prevenir los riesgos que pudieran afectar el medio ambiente y restaurar los daños causados a los ecosistemas.

En el contexto del principio de progresividad que rige a los derechos humanos, la Corte ha establecido que las autoridades del Estado están obligadas a adoptar todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr la protección efectiva del medio ambiente, configurándose también una responsabilidad por omisión cuando se verifica la existencia de un daño ambiental que debió ser evitado con el ejercicio de las facultades establecidas en las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales que se ocupan de este tema, incluyendo las leyes expedidas en el marco de actuación concurrente que regula el artículo 73, fracción XXIX-G, en materia de protección al ambiente, así como en la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Derecho humano a un medio ambiente sano, modalidades a la propiedad y libertad de comercio

En algunos de los primeros casos en los cuales la Suprema Corte estudió el alcance de la tutela constitucional del derecho a un medio ambiente sano, se cuestionaba sobre todo si podían restringirse los derechos de propiedad y libertad de comercio por motivos de protección ambiental o referidos a la conservación de los recursos naturales.

La respuesta que ha dado la jurisprudencia de la Suprema Corte a estos planteamientos ha sido clara al establecer que la conservación de los recursos naturales, junto con la preservación y la restauración del equilibrio ecológico y la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano son objetivos constitucionales legítimos, que justifican la imposición de

modalidades a la propiedad, conforme al artículo 27 constitucional, así como restricciones a la libertad de comercio. En este contexto, la Corte ha identificado la protección del medio ambiente como un interés público y social, no sólo de las generaciones presentes, sino también de las generaciones futuras, que debe prevalecer sobre los intereses privados o individuales.

Mecanismos procesales para la tutela del derecho a un medio ambiente sano

La Suprema Corte ha estudiado también asuntos en los que se cuestiona cuáles son los mecanismos procesales más efectivos para tutelar el derecho humano a un medio ambiente sano, sobre todo, considerando su naturaleza colectiva y difusa. Este tema se ha enfocado por la Suprema Corte desde el derecho a la tutela judicial efectiva. Las sentencias que se presentan en esta línea jurisprudencial establecen criterios que prohíben la regresión en el marco jurídico sobre la legitimación procesal activa en asuntos ambientales, a partir de mecanismos como las acciones colectivas en el Código Federal de Procedimientos Civiles o la acción judicial prevista en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Al analizar si una medida legislativa puede limitar los avances para el acceso a la justicia en asuntos ambientales que hay en el sistema jurídico mexicano, la Corte ha resuelto que frente a la posible restricción de un derecho humano —en este caso, el derecho a un medio ambiente sano en relación con el acceso efectivo a la justicia— las medidas deben estar plenamente justificadas, ser sujetas a un escrutinio estricto de constitucionalidad y no ser contrarias al núcleo esencial del derecho que pretenden proteger; cosa que no ocurre cuando se establecen mayores requisitos para permitir a las organizaciones no gubernamentales acceder a mecanismos judiciales para la defensa del medio ambiente o la biodiversidad.

En cuanto a medidas cautelares como la suspensión en juicios de amparo, la Suprema Corte ha interpretado que la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano requiere garantizar que la presentación de recursos en relación con el medio ambiente no sea prohibitiva y que considere la posibilidad de eliminar o reducir los obstáculos financieros, como el requisito de depositar una fianza o alguna otra garantía como condición para obtener órdenes judiciales, y barreras de otro tipo al acceso a la justicia.

Legitimación procesal activa en asuntos ambientales

La Suprema Corte de Justicia ha interpretado de manera consistente que la legitimación procesal necesaria para acceder al juicio de amparo cuando se reclamen acciones u omisiones de las autoridades estatales —que puedan configurar violaciones al derecho humano

a un medio ambiente sano— requiere la demostración de un interés cualificado, jurídicamente relevante y distinto al de los demás integrantes de la sociedad, derivado de la posibilidad real (no hipotética) de sufrir una verdadera afectación a la esfera jurídica de la persona, ya sea directa (interés jurídico) o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico (interés legítimo).

Aunque este criterio general que informa las decisiones sobre el interés legítimo en diversas materias no ha variado, puede notarse un cambio importante en la interpretación de la Corte sobre los supuestos fácticos en los cuales se actualiza, así como el parámetro de análisis que debe enmarcar las decisiones de los jueces sobre quién está legitimado para emprender la defensa judicial del medio ambiente. En los primeros casos que se estudian en esta línea jurisprudencial, la Corte enfocó la afectación al derecho a un medio ambiente sano desde un criterio principalmente geográfico bajo el cual, la proximidad con el daño ambiental o la pertenencia a una comunidad donde pudiera causarse eran los factores clave para decidir si una persona u organización no gubernamental estaba legitimada para interponer un juicio de amparo.

La sentencia más reciente de la Primera Sala sobre el interés legítimo en asuntos ambientales establece que esta decisión judicial no puede acotarse a la vecindad geográfica; y propone el criterio del entorno adyacente como uno de los muchos que podrían adoptarse en esta materia. A la luz de este criterio, la decisión sobre la legitimación procesal activa en el amparo ambiental se estudia a partir de la vinculación entre la persona que lo solicita y su condición de usuaria o beneficiaria de los servicios ambientales que podrían afectarse si se causa un daño al ecosistema que se intenta proteger y cuya área de influencia puede ser local, regional o global.

Otro cambio ocurrido en la evolución de la jurisprudencia constitucional ha sido en relación con los parámetros que deben informar la valoración judicial sobre la legitimación procesal en el amparo ambiental. Hasta hace unos años, los criterios de la Suprema Corte establecían que el análisis sobre la existencia de una afectación directa como condición para que se reconociera el interés legítimo debía llevarse a cabo bajo un parámetro de razonabilidad, a través del cual fuera posible reconocer la existencia de un vínculo entre la persona (ya sea por su situación individual o por una regulación sectorial o grupal) y la afectación ambiental reclamada. Si bien los criterios más recientes de la Corte no han dejado de lado el parámetro de razonabilidad, sí han establecido que el análisis de la legitimación procesal en materia ambiental debe llevarse a cabo con una mirada amplia (principio *in dubio pro actione*) y considerar el principio precautorio.

En congruencia con la interpretación constitucional a favor de la legitimación procesal más amplia posible, la Suprema Corte decidió que el juez, en un caso que involucraba una demanda de amparo interpuesta por un grupo de niños para proteger un ecosistema de

manglares de Quintana Roo, debió recabar de oficio, las pruebas necesarias para comprobar el interés legítimo de los solicitantes del amparo, aplicando el principio de interés superior del menor en el contexto del derecho humano a un medio ambiente sano.

Finalmente, la Segunda Sala de la Suprema Corte se ha pronunciado sobre la legitimación procesal de las comunidades indígenas, resolviendo que éstas tienen un interés jurídico para reclamar por medio del juicio de amparo los actos o las omisiones de autoridad que impliquen un riesgo de impactos significativos para el medio ambiente o la biodiversidad en los lugares que habitan. Para garantizar los derechos que reconocen el artículo 2o. constitucional y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo a favor de las personas y comunidades indígenas, las autoridades deben evaluar en cada situación si los actos que impugnan pueden impactar significativamente sus derechos fundamentales, como el de la consulta previa e informada, y su desarrollo social, económico, cultural o ambiental.

Derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales

El acceso a la información y la participación pública en asuntos ambientales se ha considerado un elemento esencial para la tutela efectiva del derecho humano a un medio ambiente sano en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia. Las sentencias más recientes que se ocupan de ello se refieren al Principio 10 de la Declaración de Río; las Directrices de Bali y el Acuerdo de Escazú como pautas interpretativas que informan el alcance de las obligaciones del Estado mexicano para garantizar el derecho humano a un medio ambiente sano.

En un criterio que resolvió un caso sobre la naturaleza de la información obtenida en el marco de los programas de auditoría ambiental voluntaria en poder de las autoridades, la Segunda Sala resolvió que el acceso a la información ambiental es una condición necesaria para el ejercicio efectivo del derecho humano a un medio ambiente sano. Así, cualquier información ambiental que esté en poder de las autoridades ambientales referida al agua, el suelo, suelo, la flora, la fauna y los recursos naturales en general, incluyendo las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos — deberá tratarse como información pública.

Además del contexto de los instrumentos jurídicos en la materia, como el artículo 4o. constitucional y la Declaración de Río, el derecho a la participación pública en materia ambiental ha sido tratado como una obligación estatal que deriva de los derechos constitucionales de acceso a la información (artículo 6o.); de la participación en los asuntos políticos y públicos del país (artículo 35, fracción III); y de tratados internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, incluyendo el Protocolo de San

Salvador; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

El derecho de participación pública en asuntos ambientales ha sido interpretado por la Corte en distintas situaciones: desde la aprobación de proyectos con un posible impacto ambiental adverso, como las actividades mineras, hasta la modificación de normas oficiales mexicanas sobre la protección del medio ambiente, como la regulación de los combustibles. En síntesis, la Suprema Corte ha explicado que, para hacer vigente la tutela del derecho a un medio ambiente sano, las personas deben tener acceso adecuado a la información necesaria para conocer los riesgos de los daños e impactos ambientales, así como participar en los procesos de adopción de decisiones desde las primeras etapas, de forma que puedan opinar sobre las opciones y soluciones, cuando estas aún son posibles y pueden ejercer una influencia real.

Los criterios anteriores también se han relacionado con el principio de precaución que impera en materia ambiental, porque se ha considerado que al permitir el involucramiento del público habrá mayores posibilidades de contar con la mejor información disponible, reduciendo así el nivel de incertidumbre implícito en la complejidad de las decisiones mediante las cuales se intenta prevenir o reparar daños al medio ambiente.

Efectos de las sentencias para la reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano

En algunas de las más recientes sentencias, la restauración de los ecosistemas afectados se ha identificado como una condición necesaria para reparar efectivamente violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano. La Suprema Corte ha indicado que, dada la incidencia colectiva y difusa de los daños al medio ambiente, no sería adecuada una interpretación restrictiva del principio de la relatividad de las sentencias para resolver los efectos de las decisiones en las cuales se conceda el amparo y sea necesario restituir las condiciones que permitirían a las personas afectadas ejercer efectivamente su derecho a un medio ambiente sano.

En uno de los casos de esta sección, la Segunda Sala instruyó la evaluación intergal de los daños causados a los ecosistemas y su restauración una vez que determinó que la omisión de las autoridades responsables de lograr la protección efectiva del medio ambiente permitió la contaminación de los Canales de Mixquic como resultado de las descargas de aguas residuales no controladas en el Río Amecameca; así como la implementación de medidas de coordinación entre autoridades de diferentes jurisdicciones para atender una problemática ambiental común. En el mismo caso, se estableció que los jueces no rebasan su ámbito de control constitucional ni transgreden la división de poderes o el principio

de legalidad, porque los jueces deben examinar las medidas elegidas por las autoridades responsables para lograr esa la protección del derecho humano a un medio ambiente sano.

Sobre el daño ambiental causado a los manglares en la Laguna del Carpintero, en Tamaulipas, la sentencia desarrolló un esquema integral de reparación. La Primera Sala involucró a la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad como autoridad coadyuvante de la Suprema Corte, para elaborar un programa técnico-científico a partir del cual se implementen las acciones necesarias para restaurar los ecosistemas y servicios ambientales afectados. Las autoridades responsables y la empresa tercero perjudicada deberán implementar las medidas de restauración, convenir un esquema de financiamiento e informar a la Corte, el público y la parte quejosa sobre los avances en su cumplimiento. En este caso se instruyó también al juez de distrito competente para asegurar las acciones necesarias que logren los objetivos de restauración ambiental y con ello, pueda repararse la violación al derecho humano al medio ambiente sano de la vecina del sitio que interpuso el juicio de amparo.

En el mismo sentido, al declararse la inconstitucionalidad de una norma oficial mexicana que desreguló medidas de protección ambiental y control de la calidad del aire sin una justificación científica adecuada en el marco del principio precautorio, considerando además los compromisos internacionales del Estado mexicano para combatir el cambio climático, la Suprema Corte resolvió dar efectos generales a la sentencia, instruyendo a las autoridades responsables las acciones que deberán adoptar en caso de decidir una nueva modificación regulatoria, observando los principios de precacución y participación ciudadana como condiciones esenciales para lograr la efectiva tutela del derecho humano a un medio ambiente sano.

Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	CC	<u>95/2004</u>	16/10/2007	Responsabilidad del Estado y corresponsabilidad de los agentes privados en la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano.	Derecho humano a un medio ambiente sano y corresponsabilidad del Estado y los particulares en su protección.
2.	AR	<u>1890/2009</u>	07/10/2009	Derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales.	Acceso a la información ambiental e información confidencial de las empresas en la auditoría ambiental voluntaria.
3.	AR	<u>698/2010</u>	01/12/2010	Derecho humano a un medio ambiente sano, modalidades a la propiedad privada y libertad de comercio.	Modalidades a la propiedad y derecho humano a un medio ambiente sano. Distribución de competencias y concurrencia en materia de protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico.
4.	ADR	<u>1168/2011</u>	10/07/2011	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales.	Inconstitucionalidad del recurso de revisión previsto por el artículo 180 de la LGEEPA. Interés legítimo personas de las comunidades que pueden ser afectadas por daños al medio ambiente.

5.	AI	<u>36/2009</u>	31/05/2012	Mecanismos procesales para la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano.	Mecanismos procesales para el acceso a la justicia en asuntos ambientales. Acciones colectivas y denuncia popular en materia ambiental.
6.	RRCC	<u>68/2012-CA</u>	06/03/2013	Principio precautorio y derecho humano a un medio ambiente sano.	Medidas cautelares (suspensión de actos combatidos en una controversia constitucional).
7.	AR	<u>192/2013</u>	10/07/2013	Derecho humano a un medio ambiente sano, modalidades a la propiedad privada y libertad de comercio.	Libertad de comercio y derecho humano a un medio ambiente sano.
8.	AR	<u>410/2013</u>	23/10/2013	Derecho humano a un medio ambiente sano, modalidades a la propiedad privada y libertad de comercio.	Modalidades a la propiedad y derecho humano a un medio ambiente sano. Principio de justicia intergeneracional y protección de los humedales y los manglares. Irretroactividad de la ley y legislación ambiental.
9.	AR	<u>501/2014</u>	11/03/2015	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales.	Legitimación procesal de las organizaciones no gubernamentales. Acciones colectivas y acción judicial en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
10.	AR	<u>410/2015</u>	04/11/2015	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales.	Interés jurídico de las comunidades indígenas cuando pueda causarse un impacto significativo al medio ambiente, la biodiversidad y la salud.
11.	AR	<u>499/2015</u>	04/11/2015	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales.	Interés jurídico de las comunidades indígenas cuando pueda causarse un impacto significativo al medio ambiente, la biodiversidad y la salud.
12.	AR	<u>779/2014</u>	03/02/2016	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales	Interés legítimo de las personas físicas para combatir el cambio de categoría de un área natural protegida

13.	ADR	<u>5452/2015</u>	29/06/2016	Responsabilidad del Estado y corresponsabilidad de los agentes privados en la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano.	Derecho humano a un medio ambiente sano y corresponsabilidad del Estado y los particulares en su protección.
14.	AR	<u>211/2016</u>	29/06/2016	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales.	Interés legítimo de las personas físicas y morales para combatir el cambio de categoría de un área natural protegida.
15.	CT	<u>270/2016</u>	11/01/2017	Mecanismos procesales para la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano.	Medidas cautelares (suspensión de los actos reclamados y garantías financieras previstas en la Ley de Amparo)
16.	AR	<u>921/2016</u>	05/04/2017	Principio Precautorio y derecho humano a un medio ambiente sano	Principio Precautorio y bioseguridad de los organismos genéticamente modificados Consulta con comunidades indígenas y principio precautorio
17.	AR	<u>923/2016</u>	05/04/2017	Principio Precautorio y derecho humano a un medio ambiente sano	Principio Precautorio y bioseguridad de los organismos genéticamente modificados Consulta con comunidades indígenas y principio precautorio
18.	AR	<u>641/2017</u>	18/10/2017	Responsabilidad del Estado y corresponsabilidad de los agentes privados en la tutela del derecho humano a un medio ambiente sano Efectos de las sentencias para la reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano	Derecho a un medio ambiente sano y omisión de las autoridades de garantizar que no se afecten los ecosistemas Restauración de los ecosistemas y reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano
19.	AR	<u>659/2017</u>	14/03/2018	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales	Interés legítimo de los menores; principio de interés superior del menor y derecho humano a un medio ambiente sano
20.	AR	<u>365/2018</u>	09/05/2018	Derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales	Derecho a la participación pública en asuntos que puedan afectar el derecho humano a un medio ambiente sano

21.	ADR	<u>3193/2018</u>	26/09/2018	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales	Interés legítimo de las personas morales Recurso de revisión del artículo 180 de la LGEEPA
22.	AD	<u>25/2018</u>	03/10/2018	Legitimación procesal activa en asuntos ambientales	Legitimación activa de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México
23.	AR	<u>307/2016</u>	14/11/2011	Principio Precautorio y derecho a un medio ambiente sano Legitimación procesal activa en asuntos ambientales Derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales Efectos de las sentencias para la reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano	Principio Precautorio y papel del juez en el amparo ambiental Interés legítimo y servicios ambientales Participación ciudadana en materia ambiental Principios rectores del derecho humano a un medio ambiente sano (<i>in dubio pro natura</i> ; participación ciudadana y no regresión) Restauración de los ecosistemas y reparación a las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano
24.	AR	<u>610/2019</u>	15/01/2020	Principio Precautorio y derecho humano a un medio ambiente sano Derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales Efectos de las sentencias para la reparación de las violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano	Modificación de normas oficiales mexicanas y Principio Precautorio Participación ciudadana y modificación de normas oficiales mexicanas sobre materias ambientales
25.	AR	<u>640/2019</u>	15/01/2020	Acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales	Derecho a la participación pública en asuntos que puedan afectar el derecho humano a un medio ambiente sano

Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)

PRINCIPIO PRECAUTORIO Y DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXC/2018 (10a.) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCII/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCIII/2018 (10a.) PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCIV/2018 (10a.) RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCV/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES. Diciembre de 2018.

- (AR 610/2019) Tesis 2a. V/2020 (10a.) ACUERDO NÚMERO A/028/2017 QUE MODIFICA LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-016-CRE-2016, ESPECIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS PETROLÍFEROS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE JUNIO DE 2017. ES INCONSTITUCIONAL AL NO SER PERMISIBLE QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA MODIFICARA ESA NORMA OFICIAL A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO UNILATERAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. Marzo de 2020.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. VI/2020 (10a.) NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SUPUESTOS PARA SU MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. Marzo de 2020.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. VII/2020 (10a.) PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SU APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS. Marzo de 2020.

RESPONSABILIDAD DEL ESTADO Y CORRESPONSABILIDAD DE LOS AGENTES PRIVADOS EN LA TUTELA DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

- (AR 5452/2015) Tesis 1a. CCXVI/2017 (10a.) ACTOS ADMINISTRATIVOS. EL ARTÍCULO 34 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO QUE LOS PRESUME LEGALES, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA EN SU VERTIENTE DE REGLA PROBATORIA. Diciembre de 2017.
- (AR 5452/2015) Tesis 1a. CCXLVIII/2017 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CONTENIDO. Diciembre de 2017.
- (AR 5452/2015) Tesis 1a. CCXLIX/2017 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER. Diciembre de 2017.
- (AR 5452/2015) Tesis 1a. CCL/2017 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ARTÍCULO 4.46 DEL CÓDIGO PARA LA

BIODIVERSIDAD DEL ESTADO DE MÉXICO LO PROTEGE A TRAVÉS DE LA VINCULACIÓN DE LOS PARTICULARES. Diciembre de 2017.

(AR 641/2017) Tesis 2a. II/2018 (10a.) EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LA QUE DEBE ATENDERSE PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS. Enero de 2018.

(AR 641/2017) Tesis 2a. III/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES. Enero de 2018.

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO, MODALIDADES A LA PROPIEDAD PRIVADA Y LIBERTAD DE COMERCIO

(AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXIV/2013 (10a.) IMPORTACIÓN DE VEHÍCULOS USADOS. LA PREVALIDACIÓN DE PEDIMENTOS ADUANALES, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16-A DE LA LEY ADUANERA, CONSTITUYE EL ACTO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS QUE RIGEN AQUELLA ACTIVIDAD. Noviembre de 2013.

(AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXV/2013 (10a.) IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS. EL DECRETO QUE LA REGULA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE JULIO DE 2011, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Noviembre de 2013.

(AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXVIII/2013 (10a.) NORMAS OFICIALES MEXICANAS. EL ACUERDO DE 20 DE OCTUBRE DE 2011, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR EL QUE SE ACEPTAN COMO EQUIVALENTES A LA NOM-041-SEMARNAT-2006 Y NOM-047-SEMARNAT-1999, NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Noviembre de 2013.

- (AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXX/2013 (10a.) IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS. EL DECRETO QUE LA REGULA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE JULIO DE 2011, NO VULNERA EL DERECHO A LA IGUALDAD. Noviembre de 2013.
- (AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXI/2013 (10a.) IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EQUIPADOS CON MOTOR A DIÉSEL Y CON UN PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR A 3,857 KILOGRAMOS. EL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES A QUE AQUÉLLA SE SUJETARÁ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2011 Y LAS NORMAS OFICIALES MEXICANAS NOM-041-SEMARNAT-2006 Y NOM-047-SEMARNAT-1999, NO SON CONTRARIAS AL DERECHO A LA LIBERTAD DE COMERCIO. Noviembre de 2013.
- (AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXII/2013 (10a.) PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE. CONSTITUYE UN OBJETIVO LEGÍTIMO DEL ESTADO MEXICANO PARA ESTABLECER BARRERAS TÉCNICAS A LA IMPORTACIÓN. Noviembre de 2013.
- (AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXIII/2013 (10a.) IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EQUIPADOS CON MOTOR A DIÉSEL Y CON PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR A 3,857 KILOGRAMOS. EL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES A QUE AQUÉLLA SE SUJETARÁ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2011, NO SE CONTRAPONA CON EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE. Noviembre de 2013.
- (AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXIV/2013 (10a.) IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EQUIPADOS CON MOTOR A DIÉSEL Y CON PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR A 3,857 KILOGRAMOS. EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE OPTAR POR UN ESCRUTINIO NO ESTRICTO PARA ANALIZAR LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES A QUE AQUÉLLA SE SUJETARÁ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2011. Noviembre de 2013.

- (AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXXV/2013 (10a.) IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS EQUIPADOS CON MOTOR A DIÉSEL Y CON PESO BRUTO VEHICULAR MAYOR A 3,857 KILOGRAMOS. EL ACUERDO POR EL QUE SE DAN A CONOCER LAS CONDICIONES AMBIENTALES A QUE AQUÉLLA SE SUJETARÁ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE ABRIL DE 2011, NO VULNERA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SEGURIDAD JURÍDICA. Noviembre de 2013.
- (AR 192/2013) Tesis 1a. CCCXXVI/2013 (10a.) IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS. EL DECRETO QUE LA REGULA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE JULIO DE 2011, Y LAS REGLAS DE CARÁCTER GENERAL EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR PARA ESE AÑO 3.5.1. A 3.5.8., PUBLICADAS EN EL MISMO MEDIO DE DIFUSIÓN EL 29 SIGUIENTE, NO VULNERAN EL DERECHO FUNDAMENTAL DE AUDIENCIA PREVIA. Noviembre de 2013.
- (AR 698/2010) Tesis 1a. LXIX/2014 (10a.) DESARROLLO FORESTAL Y SUSTENTABLE. LOS ARTÍCULOS 117, 160, 161, FRACCIÓN II, Y 162, DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE AUTORIZA EL CAMBIO DE USO DE SUELO DE TERRENOS FORESTALES Y DE IMPACTO AMBIENTAL, NOVULNERAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA POR INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES ENTRE LOS ÓRDENES DE GOBIERNO FEDERAL Y MUNICIPAL. Febrero de 2014.
- (AR 410/2013) Tesis 1a. LXXVI/2014 (10a.) VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL RELATIVA Y LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-022-SEMARNAT-2003, QUE ESTABLECE LAS ESPECIFICACIONES PARA LA PRESERVACIÓN, CONSERVACIÓN, APROVECHAMIENTO SUSTENTABLE Y RESTAURACIÓN DE LOS HUMEDALES COSTEROS EN ZONAS DE MANGLAR, NO VULNERAN EL DERECHO A LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. Marzo de 2014.
- (AR 410/2013) Tesis 1a. LXXVII/2014 (10a.) PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. SUS MODALIDADES. Marzo de 2014.

- (AR 410/2013) Tesis 1a. LXXVIII/2014 (10a.) VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL RELATIVA, ASÍ COMO LA NOM-022-SEMARNAT-2003, SATISFACEN EL ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL. Marzo de 2014.
- (AR 410/2013) Tesis 1a. LXXIX/2014 (10a.) VIDA SILVESTRE. EL ARTÍCULO 60 TER DE LA LEY GENERAL RELATIVA, QUE ESTABLECE MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS MANGLARES, NO VIOLA EL DERECHO A LA IGUALDAD JURÍDICA. Marzo de 2014.
- (AR 410/2013) Tesis 1a. LXXX/2014 (10a.) PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. ESTÁNDAR DE ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL CUANDO SE IMPUGNEN NORMAS QUE IMPONGAN MODALIDADES AL USO DE AQUÉLLA. Marzo de 2014.
- (AR 410/2013) Tesis 1a. LXXXI/2014 (10a.) PROPIEDAD PRIVADA EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE. EL ANÁLISIS DE RAZONABILIDAD QUE REALICE EL JUZGADOR, SÓLO REQUIERE DE UNA MOTIVACIÓN ORDINARIA. Marzo de 2014.
- (AR 192/2013) Tesis 1a./J. 61/2014 (10a.) IMPORTACIÓN DEFINITIVA DE VEHÍCULOS USADOS. EL DECRETO QUE LA REGULA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 1o. DE JULIO DE 2011, NO ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Octubre de 2014.
- (AR 192/2013) Tesis 1a./J. 2/2015 (10a.) COMERCIO EXTERIOR. LAS REGLAS EN LA MATERIA PARA 2011, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA EN LOS TÉRMINOS PREVISTOS POR EL ARTÍCULO 64 DE LA LEY ADUANERA. Enero de 2015.

MECANISMOS PROCESALES PARA LA TUTELA DEL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

- (AI 36/2009) Tesis P./J. 39/2012 (10a.) DENUNCIA POPULAR EN MATERIA AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO

VULNERA EL DERECHO DE ACCESO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. Noviembre de 2012.

- (AI 36/2009) Tesis P./J. 38/2012 (10a.) DENUNCIA POPULAR EN MATERIA AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 124 DE LA LEY DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, NO VULNERA EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. Diciembre de 2012.
- (AR 501/2014) Tesis 1a. CXLIV/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, Y SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, TRANSGREDE EL DERECHO A UNA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. Mayo de 2015.
- (AR 501/2014) Tesis 1a. CXLV/2015 (10a.) ACCESO A LA JUSTICIA. LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESTÁN FACULTADOS PARA REALIZAR UN ESCRUTINIO DE RAZONABILIDAD A LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA CUANDO EN ELLA SE IMPONGAN REQUISITOS DISTINTOS PARA EL EJERCICIO DE ACCIONES QUE PROTEJAN BIENES JURÍDICOS SIMILARES. Mayo de 2015.
- (AR 501/2014) Tesis 1a. CXLVI/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. EL LEGISLADOR, AL NO JUSTIFICAR EL TRATO DIFERENCIADO ENTRE LA ACCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 28, PÁRRAFOS PRIMERO, FRACCIÓN II, Y SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, Y LA COLECTIVA EN LA MATERIA A QUE SE REFIERE EL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, MODULÓ INJUSTIFICADAMENTE EL NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA JUSTICIA. Mayo de 2015.
- (AR 501/2014) Tesis 1a. CXLVII/2015 (10a.) RESPONSABILIDAD AMBIENTAL. DE LA INTERPRETACIÓN CONFORME DEL ARTÍCULO 29 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, SE DESPRENDE QUE LA PRESCRIPCIÓN QUE PREVÉ INICIA A PARTIR DE QUE SE CONOZCAN LOS DAÑOS PRODUCIDOS Y SUS EFECTOS. Mayo de 2015.
- (CT 270/2016) Tesis 2a./J. 19/2017 (10a.) MEDIO AMBIENTE SANO. PARÁMETRO QUE DEBERÁN ATENDER LOS JUZGADORES DE AMPARO, PARA

DETERMINAR SI ES DABLE EXIMIR AL QUEJOSO DE OTORGAR GARANTÍA PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE ACTOS QUE INVOLUCREN VIOLACIÓN A AQUEL DERECHO HUMANO. Marzo de 2017.

LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA EN ASUNTOS AMBIENTALES

- (ADR 1168/2011) Tesis 1a. XII/2012 (9a.) EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011. Abril de 2012.
- (ADR 1168/2011) Tesis 1a. XIII/2012 (9a.) EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA, NO OBSTANTE QUE PARA LA SUSTANCIACIÓN DEL RECURSO DE REVISIÓN QUE PREVÉ, REMITA A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Abril de 2012.
- (ADR 1168/2011) Tesis 1a. XIV/2012 (9a.) EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011, QUE PUEDEN INTERPONER LAS PERSONAS FÍSICAS Y MORALES DE LAS COMUNIDADES AFECTADAS, ENCUENTRA JUSTIFICACIÓN EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE DICHO ORDENAMIENTO. Abril de 2012.
- (ADR 1168/2011) Tesis 1a. XV/2012 (9a.) EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. LA DEMOSTRACIÓN DEL DAÑO AMBIENTAL POR EL RECURRENTE NO ES REQUISITO PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 180 DE LA LEY GENERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 28 DE ENERO DE 2011. Abril de 2012.
- (AR 499/2015) Tesis 2a. XXVII/2016 (10a.) PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EN SU DERECHO A SER CONSULTADOS, EL ESTÁNDAR DE

IMPACTO SIGNIFICATIVO CONSTITUYE ELEMENTO ESENCIAL PARA QUE PROCEDA. Junio de 2016.

- (AR 499/2015) Tesis 2a. XXIX/2016 (10a.) PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. REQUISITOS ESENCIALES PARA SU CUMPLIMIENTO. Junio de 2016.
- (AR 499/2015) Tesis 2a. XXVIII/2016 (10a.) PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DERECHO A SER CONSULTADOS. LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS ES LA AUTORIDAD COMPETENTE EN LA MATERIA. Junio de 2016.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXC/2018 (10a.) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCII/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCIII/2018 (10a.) PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. Diciembre de 2018.

(AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCIV/2018 (10a.) RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. Diciembre de 2018.

(AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCV/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES. Diciembre de 2018.

DERECHOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS AMBIENTALES

(AR 307/2016) Tesis 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL. Diciembre de 2018.

(AR 307/2016) Tesis 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL. Diciembre de 2018.

(AR 307/2016) Tesis 1a. CCXC/2018 (10a.) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS. Diciembre de 2018.

(AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. Diciembre de 2018.

(AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCII/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA. Diciembre de 2018.

(AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCIII/2018 (10a.) PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. Diciembre de 2018.

- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCIV/2018 (10a.) RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCV/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES. Diciembre de 2018.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. V/2020 (10a.) ACUERDO NÚMERO A/028/2017 QUE MODIFICA LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-016-CRE-2016, ESPECIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS PETROLÍFEROS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE JUNIO DE 2017. ES INCONSTITUCIONAL AL NO SER PERMISIBLE QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA MODIFICARA ESA NORMA OFICIAL A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO UNILATERAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. Marzo de 2020.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. VI/2020 (10a.) NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SUPUESTOS PARA SU MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. Marzo de 2020.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. VII/2020 (10a.) PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SU APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS. Marzo de 2020.

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS PARA LA REPARACIÓN DE LAS VIOLACIONES AL DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO

- (AR 641/2017) Tesis 2a. II/2018 (10a.) EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LA QUE DEBE ATENDERSE PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS. Enero de 2018.
- (AR 641/2017) Tesis 2a. III/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS

MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES. Enero de 2018.

- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXC/2018 (10a.) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.) INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCII/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCIII/2018 (10a.) PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCIV/2018 (10a.) RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. Diciembre de 2018.
- (AR 307/2016) Tesis 1a. CCXCV/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES. Diciembre de 2018.

- (AR 610/2019) Tesis 2a. V/2020 (10a.) ACUERDO NÚMERO A/028/2017 QUE MODIFICA LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-016-CRE-2016, ESPECIFICACIONES DE CALIDAD DE LOS PETROLÍFEROS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE JUNIO DE 2017. ES INCONSTITUCIONAL AL NO SER PERMISIBLE QUE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA MODIFICARA ESA NORMA OFICIAL A TRAVÉS DEL PROCEDIMIENTO UNILATERAL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN. Marzo de 2020.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. VI/2020 (10a.) NORMAS OFICIALES MEXICANAS. SUPUESTOS PARA SU MODIFICACIÓN Y CANCELACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. Marzo de 2020.
- (AR 610/2019) Tesis 2a. VII/2020 (10a.) PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SU APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS. Marzo de 2020.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11,14 y 16 puntos. Julio de 2020.

Los reportes más recientes elaborados por instancias de la comunidad científica internacional como la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), dan cuenta del profundo estado de deterioro ambiental global que amenaza la sustentabilidad del desarrollo y los derechos humanos. Tanto en el ámbito internacional, como en los sistemas de derecho internos, la creación de vías efectivas de acceso a la justicia para resolver los conflictos relacionados con el uso de la diversidad biológica y la calidad del medio ambiente se considera un imperativo del cual depende, tanto el ejercicio de derechos fundamentales de las personas, como la permanencia misma de la naturaleza y la calidad de vida de las generaciones futuras.

El presente trabajo forma parte de la *Serie Cuadernos de Jurisprudencia*, dentro del programa de investigación sobre Derecho y Medio Ambiente del Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN. Este número está dedicado al contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano en la jurisprudencia del tribunal constitucional hasta mayo de 2020.

Aquí se presentan los avances en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para definir el contenido y alcance del derecho a un medio ambiente sano y los mecanismos para hacer efectiva su tutela. Consideramos que su sistematización y difusión amplia entre los operadores judiciales, los académicos interesados en el tema y en especial, las personas y organizaciones sociales que se dedican a la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural, puede aportar herramientas útiles para avanzar en la consolidación de un sistema de justicia capaz de prevenir realmente que se causen daños al medio ambiente, o lograr su reparación cuando han ocurrido, lo que adquiere una dimensión especialmente importante cuando de ello depende el ejercicio de múltiples derechos humanos.

