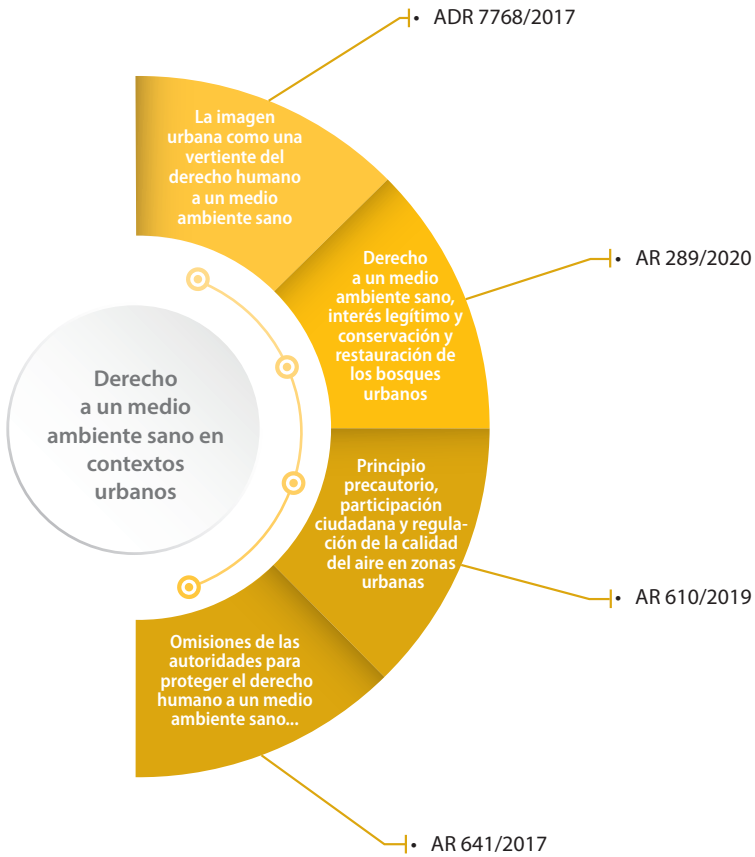




3. Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos



3. Derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos

3.1 La imagen urbana como una vertiente del derecho humano a un medio ambiente sano

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 7768/2017, 25 de abril de 2018²⁶

Hechos del caso

El Colegio Tecnológico de México A.C. (el Colegio) promovió un juicio de nulidad en contra de la resolución de septiembre de 2015 en donde el Instituto de Verificación Administrativa de la Ciudad de México (INVEA) impuso una multa y ordenó el retiro de dos anuncios adosados en un inmueble de su propiedad. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) resolvió reconocer la validez de la resolución combatida. El Colegio interpuso un recurso de apelación en contra de la sentencia, pero la Sala Superior confirmó la validez de la resolución.

En contra de esta última resolución, el Colegio promovió una demanda de amparo directo. Argumentó violaciones en su perjuicio de los artículos 14 y 16 constitucionales al estimar que se violó su derecho a una defensa adecuada. Lo anterior porque el TCA resolvió que, para ejercer una acción de nulidad, las personas interesadas deben contar con una concesión, licencia, permiso, autorización o aviso que les permita realizar actividades reguladas y que el Colegio no contaba con legitimación activa para intentarla. El Colegio sostuvo la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de Publicidad Exterior del Distrito

²⁶ Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

Federal (LPEDF), al considerar que restringen la libertad de expresión y el derecho de propiedad privada, además de contravenir los principios de proporcionalidad y equidad.

El tribunal colegiado que conoció el caso negó el amparo y el Colegio interpuso un recurso de revisión que resolvió la Suprema Corte de Justicia. En la sentencia se decidió que, si bien existen restricciones a la libertad de expresión y de propiedad en la LPEDF, éstas son justificadas y proporcionales porque persiguen un fin constitucionalmente válido: las restricciones pretenden proteger el derecho a un medio ambiente sano a través del mejoramiento del paisaje urbano de la Ciudad de México. La Primera Sala confirmó la sentencia combatida y negó el amparo al Colegio.

Problema jurídico planteado

La solicitud de permisos, previo a la instalación de anuncios publicitarios en las propiedades, como lo la Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), ¿atenta contra los derechos a la libertad de expresión y la propiedad, reconocidos en la Constitución Federal?

Criterio de la Suprema Corte

Las limitaciones sobre la libertad de expresión y a la propiedad prescritas en los artículos 3, fracción II, y 12 de la LPEDF, persiguen un fin constitucionalmente válido, pues protegen el derecho a un medio ambiente sano a través del mejoramiento del paisaje urbano de la ciudad. El derecho a un medio ambiente sano es reconocido en la Constitución (artículo 4o.) y su contenido participa de un derecho-deber. Esto significa que no sólo corresponde al Estado garantizarlo, sino que esta obligación vincula también a los ciudadanos a fin de que se adopten las medidas necesarias para alcanzar su realización. En la legislación ordinaria se deben prescribir las reglas generales con el fin de proteger el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad, que permitan llevar una vida digna y gozar de bienestar. La Ley de Publicidad Exterior del Distrito Federal pretende maximizar el derecho a un medio ambiente sano, a través de la regulación de la publicidad en los espacios públicos; pues existe una relación estrecha entre la imagen urbana y el medio ambiente urbano. Las restricciones impuestas a la libertad de expresión y de propiedad son justificadas y proporcionales, pues tienen la finalidad de salvaguardar el derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos.

Justificación del criterio

La Primera Sala consideró que el Colegio tenía razón cuando argumentó que el tribunal colegiado debió estudiar de los artículos 3, fracción II, y 12 de la LPEDF (pág. 21, párrs. 3 y 4).

Las restricciones impuestas a la libertad de expresión y de propiedad son justificadas y proporcionales a modo de salvaguardar el derecho a un medio ambiente sano en contextos urbanos.

En el recurso de revisión el Colegio sostuvo que los artículos 3 y 12 de la LPEDF son violatorios de las garantías de propiedad privada y libertad de expresión. Estos preceptos obligan solicitar la permisión de la instalación de cualquier anuncio en el exterior de los inmuebles propios de los ciudadanos (pág. 22, párr. 4).

La Primera Sala consideró que estos argumentos no son suficientes para determinar la inconstitucionalidad de los artículos impugnados. Esto es así porque la libertad de expresión establecida en el artículo 6o. de la Constitución Federal es comprendida como una libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual) y como el derecho a buscar, recibir y difundir ideas (dimensión social o colectiva). De esta manera toda expresión de ideas está permitida, excepto la de aquellas en favor de la guerra y toda apología de odio nacional, racial o religioso, o en contra de personas o grupo por raza, color, idioma y origen. Por otra parte, el derecho de propiedad es un derecho fundamental, pero también un principio convencional ubicado en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, bajo el cual se reconoce el derecho de toda persona al uso y goce de sus bienes, pero que la ley puede subordinar al interés social (pág. 23, párrs. 1, 2 y 3). Este derecho no es absoluto, sino susceptible de privación o restricción; siempre que medien razones de utilidad pública o interés social. En otras palabras, la Corte estimó que el derecho de propiedad constituye un auténtico derecho fundamental, pero no a modo individualista, sino que tiene una función social. Esto significa que la restricción siempre será para garantizar otros bienes o valores constitucionales (pág. 24, párrs. 2, 3 y 4).

Para la Primera Sala, el requisito de solicitar un permiso para colocar un medio físico que exprese un mensaje sí limita los derechos a la libertad de expresión y propiedad, pues condicionan la forma en la que una persona desee transmitir un mensaje (pág. 26, párr. 2). Sin embargo, la Corte sostuvo que, si bien todos los derechos admiten restricciones y éstas deben ser consideradas en el texto constitucional, en otras ocasiones, el límite al goce de un derecho proviene de manera indirecta. A fin de valorar si una restricción es o no válida, debe estudiarse si son admisibles dentro del ámbito constitucional, necesarias y proporcionales. La Sala determinó que, a pesar de la limitación al derecho fundamental, la prescripción sí persigue un fin constitucionalmente válido, pues pretende proteger el derecho a un medio ambiente sano a través del mejoramiento del paisaje urbano de la Ciudad de México (pág. 27, párrs. 1 y 2).

El derecho a un medio ambiente sano es reconocido en el artículo 4o. constitucional y su contenido participa de un derecho-deber, esto significa que no sólo corresponde al Estado garantizarlo, sino que esta obligación vincula también a los ciudadanos a fin de que se adopten las medidas necesarias para salvaguardar el ambiente. Además, este derecho no se reduce a la conservación de los elementos naturales, sino que su ámbito de protección

implica proteger el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad, que permita llevar una vida digna y gozar de bienestar (pág. 27, párrs. 3 y 4). Esta prerrogativa tiene correlación con la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, en la cual se da cuenta de la importancia de recapitular las graves diferencias en el ambiente creadas por la humanidad, nocivas para la salud física, mental y social, especialmente, en los ámbitos del hogar y el trabajo (pág. 28, párr. 1).

La Primera Sala determinó que las normas impugnadas de la LPEDF pretenden maximizar el derecho a un medio ambiente sano, a través de la regulación de la publicidad en los espacios públicos; pues existe una relación estrecha entre la imagen urbana y el medio ambiente urbano (pág. 28, párrs. 2 y 3). Asimismo, la interpretación integral de la regulación de la publicidad supone garantizar la protección, conservación, recuperación y enriquecimiento del paisaje urbano de la ciudad, de modo que "todo habitante de la ciudad tiene derecho a desarrollarse en un entorno natural y urbano armónico que propicie una mejor calidad de vida." (Pág. 29, párr. 2).

La Corte resolvió que la restricción a la propiedad y a la libertad de expresión también es justificada porque persigue asimismo como fin constitucionalmente válido, ordenar y dar armonía al espacio urbano, como medio instrumental para lograr un medio ambiente sano. Además, es una medida normativa adecuada, pues "existe un nexo útil entre el deber de protección al derecho a un medio ambiente sano y el requerimiento de un permiso para fijar un anuncio en la vía pública." (Pág. 30, párr. 2). A través de las regulaciones y la expedición de permisos es que se evita el crecimiento desmedido de la fijación de anuncios en la vía pública; se promueve la armonía visual en la imagen urbana; se protege la seguridad de los habitantes y se evita la contaminación visual.

Se determinó que la medida de restricción es proporcional en sentido estricto, pues no se restringe totalmente la posibilidad de una persona a transmitir sus ideas, sino que tal actividad podrá ser realizada cuando se cumplan los requisitos administrativos previstos especialmente para ello. Además, la LPEDF "no condiciona la instalación a cualquier anuncio, sino aquellos que constituyan publicidad exterior, entendida como el conjunto de anuncios visibles desde la vía pública, destinados a difundir propaganda comercial, institucional o electoral, o bien información cívica o cultura." (Pág. 31, párrs. 2 y 3). Esto resulta de una interpretación armónica de los artículos 1 y 3, fracción XXXIV, de la LPEDF. La Primera Sala resolvió que la limitación a los derechos a la libre expresión y propiedad no se ve afectada de manera desproporcional cuando se requiere realizar una solicitud, un trámite o lograr el otorgamiento de una autorización administrativa por el gobierno local.

"Existe un nexo útil entre el deber de protección al derecho a un medio ambiente sano y el requerimiento de un permiso para fijar un anuncio en la vía pública".

3.2 Derecho a un medio ambiente sano, interés legítimo, conservación y restauración de los bosques urbanos

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 289/2020, 13 de enero de 2021²⁷

Hechos del caso

En agosto de 2018 el director de la Escuela Primaria Plan de Ayala (en adelante, la Escuela), junto con el presidente de la Sociedad de Padres y Madres de Familia, entre otros, solicitaron a la Dirección de Ecología y Protección Ambiental del Ayuntamiento de Cuautla, estado de Morelos, remover o talar 16 árboles ficus en calles que formaban parte del perímetro de la Escuela, entre otras razones, porque: (i) las raíces de los árboles obstruían el sitio donde se iban a instalar unas plataformas antisísmicas; (ii) la construcción de la barda perimetral reduciría hasta un metro la banqueta y las ramas quedarían dentro de la Escuela y servirían como escaleras para delincuentes; (iii) las raíces habían levantado y destruido la banqueta y esto podía ser una causa de accidentes; y (iv) por seguridad y salud porque los árboles obstruían la iluminación.

En atención a esa solicitud las autoridades municipales realizaron dos dictámenes técnicos. En el primero, el inspector responsable concluyó que sólo era necesario en todo caso remover 11 de los 16 árboles y que debería acordarse con la Escuela cómo se repararía la vegetación arbórea. Al día siguiente el director de Ecología y Protección Ambiental del Ayuntamiento de Cuautla, Morelos, emitió un segundo dictamen técnico en el cual dijo, entre otras cosas, que los árboles en banquetas eran de alto riesgo; que esa especie de árboles tenía efectos perjudiciales en las banquetas, alumbrado público, bardas de los predios y obras civiles. Se recomendó asimismo que la Escuela debía donar 160 árboles de especies nativas y programar la reforestación con 2,000 plantas de árboles de especies nativas en áreas verdes de la ciudad, así como en la ribera del río Cuautla, garantizando que se diera seguimiento para su cuidado. El 11 octubre de 2018 se emitió por las autoridades municipales el permiso de tala de los 16 árboles.

El 15 de octubre de 2018, CRML, un vecino del municipio, presentó una demanda de amparo indirecto en contra de las autoridades municipales, en la cual reclamó la inconstitucionalidad del permiso de tala de los árboles, por considerar que se violaba su derecho a un medio ambiente sano protegido por los artículos 1o. y 4o. constitucionales, además de contravenir la legislación en materia de desarrollo forestal sustentable. El juez de distrito que conoció del asunto sobreescribió el juicio al considerar que CRML no contaba con un interés legítimo porque no demostró ser habitante o propietario de algún inmueble o que

²⁷ Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro José Fernando Franco González Salas.

tuviera otro derecho en la colonia donde se autorizó el permiso para la tala de árboles. CRML se inconformó con esta decisión y presentó un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Segunda Sala de la Suprema Corte otorgó el amparo a CRML al considerar que la emisión del permiso de tala fue realizada en contravención de la legislación ambiental, afectando así su derecho humano a un medio ambiente sano, puesto que cuando se ejecutó la orden de la tala no había realizado ningún plan de restauración que minimizara o redujera el daño ambiental que se iba a ocasionar.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Un habitante del municipio en el que se ha ordenado la tala de árboles tiene interés legítimo para reclamar a través del juicio de amparo indirecto ese acto de autoridad, por afectarse su derecho a un medio ambiente sano?
2. ¿Una orden para talar árboles y la omisión de llevar a cabo acciones de reforestación, vulnera los derechos a un medio ambiente sano y a la salud de los habitantes del municipio donde ocurren esos hechos?

Criterios de la Suprema Corte

1. El análisis del interés legítimo de una persona para promover juicio de amparo indirecto cuando se reclaman violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano, el cual es un derecho colectivo de trascendencia en toda la sociedad y no de corte individual, debe estar sujeto a un escrutinio de flexibilidad y de razonabilidad, además de realizarse a la luz de los principios *pro actione*, pro persona y de precaución en materia ambiental conforme al cual, para que proceda la protección al medio ambiente basta con un indicio de prueba; tratándose de juicios de amparo indirecto promovidos en defensa del medio ambiente, es suficiente con que el interés legítimo se pueda corroborar de forma indiciaria por el juez.

2. La tala de árboles ordenada por la autoridad municipal y la omisión de aplicar medidas de restauración forestal ocasionaron la pérdida de otra serie de beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen: la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública y la disminución de los recursos hídricos. Las obligaciones de restauración de los servicios ambientales, que corresponden al Estado como garante del derecho humano al medio ambiente sano, no pueden entenderse y fragmentarse de las diversas obligaciones de preservación y protección, ya que todas derivan del mismo derecho humano.

Las obligaciones de restauración de los servicios ambientales que le corresponden al Estado como garante del derecho humano al medio ambiente sano, no pueden entenderse y fragmentarse de las diversas obligaciones de preservación y protección, ya que todas derivan del mismo derecho humano.

humano y, en ese sentido, su cumplimiento será exigible hasta en tanto no se hayan cumplido y realizado todas aquellas acciones encaminadas a su plena realización. Conforme al principio de precaución en materia ambiental se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema forestal afectado sin que sea necesario tener certeza absoluta sobre la actualización del daño al medio ambiente.

Justificación de los criterios

1. La Segunda Sala determinó primero que debía resolverse cuáles son los alcances del interés legítimo como requisito indispensable para la procedencia del juicio de amparo cuando se aduce una vulneración al derecho al medio ambiente sano, como en el presente caso. Después de analizar varios precedentes de la Suprema Corte sobre este tema, la Segunda Sala reconoció, entre otras cosas, que del artículo 4o. constitucional y diversos instrumentos internacionales sobre el acceso a la justicia en asuntos ambientales se han ido formando en la jurisprudencia constitucional mexicana criterios conforme a los cuales "el análisis de acreditación del interés legítimo de una persona para promover juicio de amparo indirecto, tratándose de la materia ambiental, —ameritaba un tratamiento más flexible, por la complejidad de prever y probar los efectos que se pudieran llegar a producir—, debía estar sujeto a un escrutinio de flexibilidad y razonabilidad, y debía realizarse a la luz de los principios *pro actione*, *pro persona* y, por supuesto, del principio de precaución en materia ambiental conforme al cual, para que proceda la protección al medio ambiente basta con un indicio de prueba". (Pág. 23, párr. 4).

Anteriormente, en otros precedentes, la Suprema Corte había concluido que "toda persona —física o moral— que promueva un juicio de amparo indirecto en defensa del medio ambiente, debe acreditar, al menos en forma indiciaria, que tiene un interés jurídico o legítimo, lo cual se logra, cuando la parte quejosa cuenta con la aptitud de expresar un agravio diferenciado del resto de los demás integrantes de la sociedad, o porque la quejosa puede resentir una afectación en su esfera jurídica —ya sea porque dicha intromisión es directa o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico—. (Pág. 23, párr. 5).

"De modo que, se reconoció que tratándose de personas físicas, se podía tener por acreditado el interés legítimo, por ejemplo, cuando el promovente habitara en la localidad donde se aduce la existencia de un daño ambiental, o cuando la parte quejosa habita en una zona que, pudiendo estar alejada geográficamente, se encuentra conectada por los mantos acuíferos, cuencas hidrográficas o por la interconexión de las cuencas atmosféricas." (Pág. 24, párr. 1).

En este caso se sobreesayó el juicio de amparo indirecto intentado por CRML pues, aunque se aceptó que existió el acto reclamado, el juez de distrito no consideró que se hubiera

demostrado una afectación a su esfera jurídica porque no probó ser habitante, propietario de algún inmueble o que detentara algún otro derecho en la colonia Emiliano Zapata del municipio de Cuautla, Morelos, en donde se autorizó el permiso de tala.

Al estudiar el alcance del interés legítimo respecto de violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano en el caso particular de la reclamación de CRML sobre la tala de árboles en Cuautla, la Segunda Sala le dio la razón porque la interpretación del juez de distrito fue una valoración restrictiva, que no tomó en consideración el contenido de los principios *pro actione* y *pro persona* que rigen de manera especial en el derecho al medio ambiente sano y se trata de un derecho colectivo de trascendencia en toda la sociedad, no sólo de corte individual (pág. 25, párr. 2).

La Segunda Sala notó que CRML probó ser habitante del municipio de Cuautla, Morelos, con su credencial de elector (identificación oficial). Para la Corte esto debió ser suficiente para acreditar su interés legítimo para promover el juicio de amparo por la afectación de los árboles y sus consecuencias ambientales, tratándose de juicios de amparo indirecto promovidos en defensa del medio ambiente, es suficiente con que el interés legítimo se pueda corroborar de forma indiciaria (pág. 24, párr. 4).

Más aún, la Sala corroboró que además de ser la copia simple de la credencial de elector un indicio suficiente para acreditar que es habitante del municipio de Cuautla, Morelos, esa situación puede corroborarse también en el portal electrónico del Instituto Nacional Electoral, lo cual es un hecho notorio porque esa publicación electrónica cuenta con valor probatorio pleno en términos del artículo 88 y los diversos 202 y 210-A del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable supletoriamente a la Ley de Amparo (pág. 26, párrs. 2 y 4).

Así, en la sentencia se concluyó que: (i) CRML es habitante del municipio de Cuautla, Morelos; (ii) el acto reclamado —la orden de tala de los árboles en ese municipio— existió. Por lo tanto, eso era suficiente para reconocer su interés legítimo sin que tuviera que demostrar una afectación a su salud o a la de las personas que habitan en esta municipalidad (pág. 28, párr. 1). Al respecto, la Sala señaló que

"Ello es así, pues como cualquier habitante del Municipio, es beneficiario de las condiciones ambientales que generan los árboles y en consecuencia, basta con acreditar esta situación y no una pertenencia específica a la colonia en donde se emitió el permiso de tala para que se pueda reconocer su interés legítimo para reclamar aquellos actos que a su juicio transgreden el derecho a contar con un medio ambiente sano." (Pág. 28, párr. 2).

"De igual forma, según los parámetros definidos por el Tribunal Pleno, el quejoso argumentó una afectación directa a su esfera jurídica entendida en un sentido amplio, por lo

que la concesión del amparo le reportaría un beneficio determinado en su esfera jurídica, en la medida en que la existencia de árboles en su localidad permite una mejor condición ambiental." (Pág. 28, párrs. 2 y 3)

2. La tala de árboles ordenada por la autoridad municipal y la omisión en aplicar medidas de restauración forestal ocasionó la pérdida de otra serie de beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública; y la disminución de los recursos hídricos. Las obligaciones de restauración de los servicios ambientales que le corresponden al Estado como garante del derecho humano al medio ambiente sano, no pueden entenderse y fragmentarse de las diversas obligaciones de preservación y protección, ya que todas derivan del mismo derecho humano y en ese sentido, su cumplimiento será exigible hasta en tanto no se hayan cumplido y realizado todas aquellas acciones encaminadas a su plena realización. Conforme al principio de precaución en materia ambiental se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema forestal afectado sin que sea necesario tener certeza absoluta sobre la actualización del daño al medio ambiente (pág. 48, párr. 4).

En este caso la Segunda Sala revocó el sobreseimiento del juez de distrito en el amparo indirecto interpuesto por CRML porque reconoció su interés legítimo para reclamar la orden de tala de los árboles en Cuautla y entró al estudio de fondo de los conceptos de violación.

El señor CRML dijo que la orden de tala de los árboles afectó su derecho a un medio ambiente sano reconocido en el artículo 4o. de la Constitución, pues las autoridades incumplieron con su deber positivo de proteger ese derecho de la mejor manera, junto con el de la salud, propiciando deforestación, pérdida del manto freático y cambio climático. Manifestó también que la orden de tala transgredió su derecho a que las autoridades cuiden, preserven y restauren en todo momento el equilibrio ecológico, ya que la orden de tala de árboles reclamada implica el desconocimiento de esta obligación constitucional.

Para abordar estos argumentos, la Segunda Sala estudió el marco competencial que rige la materia medio ambiental y las obligaciones y ámbitos de aplicación que establece la legislación sobre desarrollo forestal.

El artículo 4o. constitucional prevé que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y que el Estado garantizará el respeto a este derecho, lo cual es reiterado por el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". Estas provisiones se complementan con el artículo 73, fracción

XXIX-G, de la Constitución, del cual se advierte que la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regulan de manera concurrente por los tres niveles de Gobierno (pág. 31, párr. 5). De este modo, "la materia de protección al ambiente fue absorbida por parte de la Federación y al mismo tiempo se delegó al legislador ordinario, al cual se mandató para que estableciera, a través de leyes generales, la concurrencia de la facultad indicada entre los tres niveles de gobierno, pero manteniendo una homogeneidad en cuanto a los objetivos establecidos directamente en el artículo 27 constitucional." (Pág. 32, párr. 1).

Es así como el análisis jurisdiccional de las facultades concurrentes debe considerar la estructura que las leyes generales y locales definen para la actuación de las autoridades federales, estatales y municipales; de acuerdo con la Corte, la protección al ambiente, la preservación y la restauración del equilibrio ecológico no pueden concebirse en términos competenciales abstractos (pág. 33, párr. 1).

En ese sentido, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) sienta las bases para definir las atribuciones que corresponden a la Federación, los estados, la Ciudad de México y los municipios para la preservación, restauración y el mejoramiento del ambiente, de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas (pág. 31, párr. 4). En la misma ley se establecen las definiciones de preservación y restauración que son relevantes para este caso (pág. 34, párrs. 1 y 2).²⁸ También se establecen atribuciones municipales en esas materias, como la preservación y restauración del equilibrio ecológico; y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal (pág. 34, párr. 3).

En cuanto a los recursos forestales, debe atenderse lo que dispone la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) que busca resolver, entre otras cuestiones, los problemas relacionados con la deforestación y degradación de ecosistemas forestales y el cambio climático, también para atender los compromisos internacionales del Estado mexicano en esa materia (pág. 34, párr. 5 y pág. 35, párrs. 1 y 2). Al igual que la LGEEPA, la LGDFS establece un sistema de distribución de competencias en materia forestal dirigido a la Federación, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución, con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable (pág. 36, párr. 1). Bajo el artículo 13 de la LGDFS, los municipios tienen varias atribuciones en materia de desarrollo forestal sustentable, incluyendo las de participar en la planeación y ejecución de la reforestación, forestación, restauración de suelos y conservación de los bienes

²⁸ Artículo 3, fracciones XXV y XXXIV de la LGEEPA.

y servicios ambientales forestales, dentro de su ámbito territorial de competencia (pág. 32, párr. 2).

Para este caso es muy relevante tener claro que la LGDFS no establece alguna limitante respecto al tipo de vegetación protegida o el espacio físico en que se encuentre, pues la definición que la ley da de "ecosistema y recurso forestal" es lo suficientemente amplia para incluir a cualquier tipo de vegetación o especie arbórea. Con otras palabras, la LGDFS "no fue creada con la intención de proteger únicamente bosques, selvas u otros tipos de terrenos, sino que constituye un sistema normativo que vela por una protección integral de todo tipo de ecosistemas forestales sin menoscabo de su tamaño, ubicación o valor ambiental" (pág. 37, párr. 3).

La Segunda Sala notó también que antes la LGDFS excluía de la definición de "terrenos forestales" a las áreas dentro de los límites de los centros de población, en términos de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, con excepción de las áreas naturales protegidas; pero esta restricción se acotó en la reforma del 2020²⁹ a la legislación forestal y se reconfiguró la definición de terreno forestal a aquél que está cubierto por vegetación forestal o vegetación secundaria nativa y produce bienes y servicios forestales. La sentencia explica que la razón de este cambio fue, conforme a la exposición de motivos de la reforma mencionada, que la legislación forestal no estuviera condicionada a la de otro sector, sobre todo cuando pudieran discrepar los objetivos del desarrollo forestal sustentable con los relacionados a los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano (pág. 38, párr. 2).

La Segunda Sala encontró también en su estudio que la amplitud en la definición legislativa de diversos conceptos en materia de desarrollo forestal es congruente con algunos instrumentos internacionales que reconocen la necesidad de que exista una protección amplia para todo tipo de ecosistemas, como el "Instrumento de las Naciones Unidas sobre los Bosques" emitido mediante resolución 62/98 aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que insiste en la importancia de proteger todos los tipos de bosques y árboles que están fuera de los mismos (pág. 39, párrs. 1 y 2); o las directrices de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que enfatizan la relevancia de los bosques urbanos como elementos que permiten llevar a cabo modelos sostenibles capaces de suministrar servicios ecosistémicos requeridos por los ciudadanos para una buena calidad de vida (pág. 40, párr. 1).

De todo lo expuesto la Segunda Sala concluyó que "en materia de medio ambiente y desarrollo forestal, existen obligaciones específicas de conservación, preservación y restauración

²⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de abril de 2020.

reconocidas en el marco normativo correspondiente hacia los tres órdenes de gobierno, que no se limitan a cierto tipo de recursos forestales o se encuentran condicionados por su tamaño, ubicación o valor, sino que están previstas para la protección de cualquier ecosistema, en concordancia con una tendencia internacional de protección amplia hacia los bosques y todo tipo de árboles". (Pág. 40, párr. 2).

A continuación, la Segunda Sala definió cuáles son los alcances del derecho a un medio ambiente sano en este caso. Se hizo notar primero que algunas de las obligaciones derivadas del derecho humano a un medio ambiente sano son muy claras e incluyen: (i) la adopción y aplicación de marcos jurídicos para proteger contra daños ambientales que puedan vulnerar los derechos humanos; y (ii) regular a los agentes privados para proteger contra esos daños. (pág. 40, párr. 4).

Luego de realizar un análisis de las disposiciones aplicables en la LGDFS y el Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente de Cuautla, Morelos, la Sala encontró que la expedición del permiso para la tala de árboles que motivó el juicio de amparo indirecto no cumplió con el procedimiento que debió observarse, entre otras cosas, porque las autoridades municipales fueron omisas en comprobar cuestiones como la donación de árboles que debió hacer la Escuela y, por lo tanto, era suficiente que CRML demostrara que dichas autoridades incumplieron su deber de garantizar para considerar que se vulneraba su derecho humano al medio ambiente (pág. 43, párr. 1; pág. 44, párr. 3).

Esto porque su omisión "implicó un incumplimiento de la obligación de preservación que tienen las autoridades con respecto al medio ambiente, ya que su incumplimiento del marco legal derivó en la eventual tala de un bosque urbano integrado por dieciséis árboles 'ficus' que, acorde con el principio de precaución que rige a la materia ambiental, tuvo como consecuencia la generación de un acto contaminante en perjuicio del quejoso y del resto de habitantes del Municipio de Cuautla". (Pág. 44, párr. 5).

Asimismo, la tala de los árboles ocasionó la pérdida de otros beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública y la disminución de los recursos hídricos (pág. 45, párr. 1).

Además, la Corte estableció que el permiso de tala de los árboles se realizó sin que existiera un debido plan de restauración, lo que también se considera un incumplimiento de las obligaciones que en materia de medio ambiente y desarrollo forestal tienen las autoridades municipales (pág. 45, párr. 2). Para la Segunda Sala "las obligaciones de restauración de servicios ambientales que le corresponden al Estado como garante del derecho humano al medio ambiente sano, no pueden entenderse y fragmentarse de las diversas obligaciones

Algunas de las obligaciones derivadas del derecho humano a un medio ambiente sano son muy claras, e incluyen: (i) la adopción y aplicación de marcos jurídicos para proteger contra daños ambientales que puedan vulnerar los derechos humanos; y (ii) regular a los agentes privados para proteger contra esos daños.

La tala de los árboles ocasionó la pérdida de otra serie de beneficios que se han reconocido con respecto a los bosques urbanos, entre los que se incluyen la degradación del suelo y el paisaje; la reducción de la diversidad biológica; la contaminación del aire y por ruido; la generación de emisiones de gases de efecto invernadero; la protección de la salud pública; y la disminución de los recursos hídricos.

de preservación y protección, ya que todas derivan del mismo derecho humano y en ese sentido, su cumplimiento será exigible hasta en tanto no se hayan cumplido y realizado todas aquellas acciones encaminadas a su plena realización". (Pág. 47, párr. 1).

Asimismo, conforme al principio de precaución en materia ambiental ya mencionado, se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema forestal afectado sin que sea necesario tener certeza absoluta sobre la actualización del daño al medio ambiente (pág. 48, párr. 4).

Conforme al principio de precaución en materia ambiental ya mencionado, se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema forestal afectado sin que sea necesario tener certeza absoluta sobre la actualización del daño al medio ambiente.

3.3 Principio precautorio, participación ciudadana y regulación de la calidad del aire en zonas urbanas

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

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" (en adelante el Acuerdo),³⁰ a través 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.³¹

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 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),³² porque al permitir la modificación de

³⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de junio de 2017.

³¹ 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.

³² "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."

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 a través del 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 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 máximo de presión de vapor 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 tener que seguir el mismo procedimiento que para su creación bajo el argumento de que han cambiado las circunstancias originales que la motivaron, no puede aplicarse en casos donde hay una controversia, 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 al público interesado.

2. La modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque la CRE no debió llevarla a cabo de forma 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 de modificación de tales normas oficiales mexicanas, dando intervención a los comités consultivos de normalización y 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 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, con relación al 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 contempla 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 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 estableció que al tratarse 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) (Énfasis en el original).

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 a la salud pública, basta con un principio de prueba (pág. 21, párr. 2).³³ Esto es relevante si se toma 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). (Énfasis en el original).

³³ 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.

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 a 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 magnitud de los impactos peligrosos para el medio ambiente y la población (pág. 46, párr. 1).

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. En el recurso de revisión también se manifestó 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.³⁴ 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

³⁴ Considerando Quinto de la Norma Oficial Mexicana.

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.³⁵ 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 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).

3. En este caso la Segunda Sala consideró que no había 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 -2016 ha sido, y continúa 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, al medio ambiente (pág. 61, párr. 2).³⁶

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,

³⁵ Considerando Quinto de la Norma Oficial Mexicana.

³⁶ 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 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).

suscrito por el Estado mexicano,³⁷ 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 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, el cual requiere un equilibrio adecuado entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente, como lo establece 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).

3.4 Omisiones de las autoridades para proteger el derecho humano a un medio ambiente sano realizando las medidas necesarias para prevenir la contaminación de los cuerpos de agua, restaurarlos y realizar su saneamiento

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

Hechos del caso

Un grupo de habitantes del pueblo originario de San Andrés Mixquic presentó una demanda de amparo para reclamar la omisión de autoridades federales en la Alcaldía Tláhuac

³⁷ Tal y como se precisa en el Decreto Promulgatorio de tal Acuerdo Internacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de noviembre de 2016.

y Ciudad de México 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 Ameca 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.

Las autoridades responsables presentaron un recurso de revisión que atrajo y resolvió la Suprema Corte de Justicia. 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 Ameca ha sido causado por múltiples agentes privados y es responsabilidad de diferentes instituciones públicas como los municipios, 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 confirmó la sentencia que amparó a los habitantes de Mixquic en contra de las omisiones de autoridades mencionadas y ordenó diversas medidas para la restauración y el saneamiento de los canales del Barrio San Miguel. 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.

Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las autoridades 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 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?

Criterios de la Suprema Corte

1. Las autoridades de Ciudad de México y la Alcaldía 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 posibles daños ambientales como consecuencia, entre otros factores, de la contaminación por descargas de aguas residuales provenientes del Río Ameca 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 de los habitantes del pueblo de Mixquic a un medio ambiente sano 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).³⁸

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). (Énfasis en el original).

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

³⁸ La sentencia refiere al Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en conjunción con la Decimoctava 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).³⁹

Del análisis de las leyes generales y locales que regulan las competencias de las autoridades responsables,⁴⁰ se concluyó que las autoridades de 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.

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 así como la regulación de los agentes privados que puedan causarlos (pág. 51, párr. 4).

La prevención y el control de la contaminación del agua son fundamentales 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). (Énfasis en el original). 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 el grado de contaminación que presentan los canales del Barrio San Andrés 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, párr. 1 y 3).

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

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

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).

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 es 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 es consecuencia de la omisión

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.

de las autoridades de 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).