

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

**RECURRENTE:** LUIS EDUARDO PEDROZA GARCÍA, BRENDA ARACELY ARMENDÁRIZ OLIVARES, RAFAEL ZUNO SANDOVAL, MIGUEL DEL SAGRADO CORAZÓN AUREL VALDÉS VILLARREAL MIRANDA, MARÍA DEL PILAR LÓPEZ DÍAZ RIVERA, PRODEFENSA DEL NAZAS, ASOCIACIÓN CIVIL, POR CONDUCTO DE SU REPRESENTANTE LEGAL \*\*\*\*\* , DESARROLLO CARDENISTA PARA EL CAMPO LAGUNERO, ASOCIACIÓN CIVIL, POR CONDUCTO DE SU REPRESENTANTE LEGAL \*\*\*\*\*

**PONENTE:** MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA  
**SECRETARIOS:** PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ  
FERNANDO SOSA PASTRANA

**SECRETARIA AUXILIAR:** ARIADNA MOLINA AMBRIZ  
**COLABORÓ:** SALVADOR LIRA DEL MAZO RODRÍGUEZ

### ÍNDICE TEMÁTICO

**Hechos:** Diversas personas, físicas y morales, promovieron demanda de amparo indirecto en contra de tres autoridades encargadas de la protección del ambiente y de los recursos hídricos del Estado, de quienes reclamaron la omisión de adoptar medidas en aras de preservar los recursos hídricos del *Acuífero Principal de la Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte*. Seguida la secuela procesal correspondiente, el Juzgado de Distrito del conocimiento resolvió sobreseer el juicio por ausencia de interés legítimo de la parte quejosa. Contra esa determinación, esta interpuso recurso de revisión y, a la postre, solicitó a este Alto Tribunal su atracción. Seguido el juicio en su trámite, esta Suprema Corte decidió atraer el recurso de mérito, mismo que ahora es objeto de estudio en la presente ejecutoria.

	<b>Apartado</b>	<b>Criterio y decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>COMPETENCIA</b>	La Primera Sala es competente para conocer del presente recurso.	7
<b>II.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>	El recurso es <b>oportuno</b> .	8

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

III.	<b>LEGITIMACIÓN</b>	El recurso fue interpuesto por parte <b>legitimada.</b>	9
IV.	<b>PROCEDENCIA</b>	El recurso es <b>procedente.</b>	9
V.	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>	No se advierte la actualización de oficio de causas de improcedencia.	19
VI.	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>	<p>Son <b>parcialmente fundados</b> los argumentos planteados en el concepto de violación único.</p> <p>Con base en el marco jurídico-teórico en materia de los derechos humanos al agua y a un medio ambiente sano, en sede nacional e internacional, se resuelve que las autoridades responsables fueron <b>omisas</b> en cumplir con su obligación de adoptar, en el marco de sus competencias respectivas, medidas positivas para garantizar la preservación y evitar la sobreexplotación de los recursos hídricos del <i>Acuífero Principal de la Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte</i>, sin</p>	20 – 66

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

		<p>ocasionar daño al medio ambiente, de tal manera que puedan ejercer su derecho al agua tanto las generaciones presentes como las futuras (gestión sustentable de los recursos hídricos).</p>	
VII.	<b>DECISIÓN Y EFECTOS</b>	<p>Son <b>fundados</b> los argumentos de agravio del recurso de revisión; por lo tanto, se <b>revoca</b> la sentencia recurrida; y, es <b>parcialmente fundado</b> el concepto de violación único planteado en la demanda de amparo. Por ende, se <b>concede</b> el <b>amparo</b> y la <b>protección</b> de la Justicia de la Unión para los efectos precisados en la ejecutoria.</p> <p><b>Puntos resolutivos:</b>  <b>PRIMERO.</b> Se <b>revoca</b> la sentencia recurrida.  <b>SEGUNDO.</b> La Justicia de la Unión <b>ampara</b> y <b>protege</b> a la parte quejosa en contra de la omisión precisada en esta ejecutoria, en atención a las consideraciones y para los efectos fijados en la misma.</p>	66 – 70

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

**RECURRENTE:** **LUIS EDUARDO PEDROZA GARCÍA, BRENDA ARACELY ARMENDÁRIZ OLIVARES, RAFAEL ZUNO SANDOVAL, MIGUEL DEL SAGRADO CORAZÓN AUREL VALDÉS VILLARREAL MIRANDA, MARÍA DEL PILAR LÓPEZ DÍAZ RIVERA,** PRODEFENSA DEL NAZAS, ASOCIACIÓN CIVIL, POR CONDUCTO DE SU REPRESENTANTE LEGAL \*\*\*\*\* , DESARROLLO CARDENISTA PARA EL CAMPO LAGUNERO, ASOCIACIÓN CIVIL, POR CONDUCTO DE SU REPRESENTANTE LEGAL \*\*\*\*\*

VISTO BUENO  
SR/A. MINISTRA/O

**PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

COTEJÓ

**SECRETARIOS: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DÍAZ  
FERNANDO SOSA PASTRANA**

**SECRETARIA AUXILIAR: ARIADNA MOLINA AMBRIZ**

**COLABORÓ: SALVADOR LIRA DEL MAZO RODRÍGUEZ**

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al primero de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

### SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 543/2022, interpuesto por **Luis Eduardo Pedroza García, Brenda Aracely Armendáriz Olivares, Rafael Zuno Sandoval, Miguel del Sagrado Corazón Aurel Valdés Villarreal Miranda, María del Pilar López Díaz Rivera,** Prodefensa del Nazas, Asociación Civil, por conducto de su representante legal \*\*\*\*\* , Desarrollo Cardenista para el Campo Lagunero, Asociación Civil, por conducto de su representante legal \*\*\*\*\* , en contra de la resolución que dictada el treinta de agosto de dos

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

mil veintiuno por el Juzgado Quinto de Distrito en La Laguna, en el expediente **1085/2019** de su índice.

El problema jurídico a resolver por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si son fundados los argumentos de agravio propuestos por la parte quejosa en aras de revocar la sentencia del treinta de agosto del dos mil veintiuno dictada por el Juzgado Quinto de Distrito en La Laguna, Torreón, Coahuila de Zaragoza, en el expediente **1085/2019** de su índice.

Así como determinar si las autoridades señaladas como responsables fueron omisas en cumplir con sus obligaciones internacionales, constitucionales y legales en aras de preservar y evitar la sobreexplotación de los recursos hídricos del *Acuífero Principal Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte*, provocando con ello una violación en perjuicio de la parte quejosa de sus derechos humanos al agua y a un medio ambiente sano.

### ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Demanda de amparo indirecto 1085/2019.** Por escrito presentado el diecinueve de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en la Laguna, Torreón Coahuila y enviado al día siguiente al Juzgado Quinto de Distrito en la Laguna, por **Luis Eduardo Pedroza García, Brenda Aracely Armendáriz Olivares, Rafael Zuno Sandoval, Miguel del Sagrado Corazón Aurel Valdés Villarreal Miranda, María del Pilar López Díaz Rivera**, por propio derecho; **\*\*\*\*\***, en representación legal de Prodefensa del Nazas, Asociación Civil, y **\*\*\*\*\*** en representación legal de Desarrollo Cardenista para el Campo Lagunero, Asociación Civil, promovieron demanda de amparo contra las autoridades y los actos que se señalan a continuación:

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

### **“Autoridades Responsables:**

- (a) *Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales;*
- (b) *Director General de la Comisión Nacional del Agua, y*
- (c) *Director General del Organismo Cuenca Centrales del Norte.*

### **Actos reclamados:**

- (d) *Del **Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales**, como la Secretaria de Estado encargada de la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en la Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente; reclamo **la omisión de cumplir con su obligación constitucional y legal** de aplicar una política ambiental que proteja y garantice la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos y de ejercer un control efectivo de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo en grave detrimento del Acuífero Principal de la Región Lagunera y de los beneficiarios de sus servicios ambientales. Facultades y obligaciones que le son atribuidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley General de Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente, Ley de Aguas Nacionales y el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*
- (e) *Del **Director General de la Comisión Nacional del Agua**, como la autoridad en materia hídrica y el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico, conforme a la Ley de Aguas Nacionales reclamo **la omisión de cumplir con su obligación constitucional y legal** de aplicar una política ambiental que proteja y garantice la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos y de ejercer un control efectivo de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo en grave detrimento del Acuífero Principal de la Región Lagunera y de los beneficiarios de sus servicios ambientales. Facultades y obligaciones que le son atribuidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley General de Equilibrio Ecológico y La Protección al Ambiente, Ley de Aguas Nacionales y el Reglamento Interior de la Secretaría de la Comisión Nacional del Agua.*
- (f) *Del **Director General del Organismo de Cuenca VII "Cuencas Centrales del Norte"** como titular de la unidad administrativa del nivel Regional Hidrológico-Administrativo a la que pertenece el Acuífero Principal de la Región Lagunera y al ser el encargado de aplicar en el territorio de su competencia material las facultades en materia de gestión*

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

*integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico, conforme a la Ley de Aguas Nacionales, reclamo **la omisión de cumplir con Su obligación constitucional y legal** de aplicar una política ambiental que proteja y garantice la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos y de ejercer un control efectivo de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo en grave detrimento del Acuífero Principal de la Región Lagunera y de los beneficiarios de sus servicios ambientales. Facultades y obligaciones que le son atribuidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Aguas Nacionales y el Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, así como **la expedición de títulos de concesión y prórroga para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales** correspondientes al Acuífero Principal Región Lagunera expedidos durante su gestión correspondiente a los periodos del año 2006 al 2010 y 2017 a la fecha, no obstante la nula disponibilidad de volumen para otorgar dichos títulos, desde el año 2003, de conformidad con los estudios técnicos de Actualización de la disponibilidad Media Anual de Agua del Acuífero Principal de la Región Lagunera, publicados en el Diario Oficial de la Federación.”<sup>1</sup>*

2. Por auto de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, el Secretario encargado del despacho del Juzgado Quinto de Distrito en La Laguna **desechó** de plano el juicio de amparo indirecto, esto con fundamento en el artículo 113, en relación con los diversos 61, fracción XII, y 5º, fracción I, de la Ley de Amparo.
3. **Recurso de queja.** En contra de ese desechamiento, el autorizado de los recurrentes interpuso recurso de queja, el veinticuatro de septiembre de dos mil diecinueve, ante el Juzgado Quinto de Distrito en la Laguna, Torreón, Coahuila de Zaragoza y, mediante auto de veinticinco del mismo mes y año, el Secretario encargado del despacho del citado Juzgado envió el escrito

---

<sup>1</sup> Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción (SEFA) 649/2019. Resuelta en sesión del día once de marzo de dos mil veinte. Ministra ponente: Norma Lucía Piña Hernández. Aprobada por mayoría de cuatro votos de las señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, y los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente), en contra del emitido por el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Pp. 1 – 3.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

correspondiente del recurso de queja al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito.

4. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** El cuatro de octubre de dos mil diecinueve, el quejoso y abogado de los diversos inconformes presentó solicitud de ejercicio de la facultad de atracción ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que se pusiera a consideración de los Ministros integrantes de la Primera Sala de este Alto Tribunal el recurso de queja **218/2019** ante su falta de legitimación.
5. Seguida la secuela procesal correspondiente, mediante auto de dieciséis de julio de dos mil veinte el Presidente de este Alto Tribunal determinó que esta Suprema Corte se avocaría al conocimiento del recurso de queja; lo radicó en la Primera Sala con el número 35/2020, en virtud de su especialidad, y turnó los autos al señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para su resolución; quien, a su vez, por auto de diecinueve de agosto de dos mil veinte, se avocó al conocimiento del asunto.
6. En sesión virtual correspondiente al nueve de septiembre de dos mil veinte la Primera Sala del Alto Tribunal resolvió por unanimidad de cinco votos declarar fundado el recurso de queja y revocar la resolución de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, dictada por el Secretario encargado del despacho del Juzgado Quinto de Distrito en La Laguna, Torreón, Coahuila de Zaragoza, en el juicio de amparo indirecto 1085/2019 de su índice.
7. Por auto de cinco de abril de dos mil veintiuno, el Juez de Distrito del conocimiento tuvo por recibida la ejecutoria de la Primera Sala del Alto Tribunal y admitió a trámite la demanda.
8. Seguidos los trámites de ley, el treinta de agosto de dos mil veintiuno el Juzgado determinó **sobreseer** el juicio al considerar, substancialmente, que la parte quejosa carecía de interés legítimo para su promoción, toda vez que



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

a su juicio no acreditó que los actos reclamados trasgredieran su derecho humano al medio ambiente sano, específicamente, que se hubiera vulnerado algún ecosistema que le preste un servicio ambiental, ya en forma individual, ya colectiva.

9. **Recurso de revisión.** Inconforme con esa determinación, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió al Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, el que registró con el número de amparo en revisión **705/2021** de su índice.
10. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante escrito depositado el veinticuatro de marzo de dos mil veintidós en la oficina del servicio de paquetería “\*\*\*\*\*” ubicada en \*\*\*\*\*, recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia el veinticinco del mismo mes y año, \*\*\*\*\*, autorizado de la parte quejosa-recurrente en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, solicitó a este Alto Tribunal que ejerciera su facultad de atracción.
11. Seguida la secuela procesal correspondiente, en sesión del día siete de septiembre de dos mil veintidós, por mayoría de cuatro votos la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercer su facultad de atracción para conocer y resolver el amparo en revisión **705/2021**, del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito interpuesto en contra de la sentencia dictada en el juicio de amparo indirecto **1085/2019**, por el Juez Quinto de Distrito en La Laguna.
12. **Admisión y trámite.** Recibidas las constancias relativas al amparo indirecto de mérito, mediante auto de veinticuatro de octubre de dos mil veintidós el Ministro Presidente admitió a trámite el amparo de mérito, le asignó el número de expediente 543/2022; determinó que el Alto Tribunal se avocaría al conocimiento del asunto y, en atención a lo dispuesto en el Punto Primero del Acuerdo General 5/2013 del Pleno, publicado en el Diario Oficial de la

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, lo radicó a esta Primera Sala.

13. Asimismo, con fundamento en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, párrafo segundo, 86 y 91 de la Ley de Amparo; 10, fracción II, inciso a) y 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el Punto Segundo, fracción III, aplicado en sentido contrario y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, el Ministro Presidente del Alto Tribunal acordó que el asunto se tramitaría de acuerdo con el decreto de reforma legal publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que entró en vigor al día siguiente de dicha publicación; lo radicó en la Primera Sala por virtud de la materia que corresponde a su especialidad, y turnó el expediente para su estudio al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.
14. **Avocamiento.** Mediante auto de diecisiete de enero de dos mil veintitrés, con fundamento en los artículos 86, párrafo primero, del reglamento interior de este Alto Tribunal; 21, fracción II, y 24, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Presidente de la Primera Sala acordó que esta se avocaría al conocimiento del asunto y ordenó el envío de los autos a la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá a efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

### I.COMPETENCIA

15. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como lo previsto en los puntos Segundo, fracción III, inciso A), y Tercero del “Acuerdo General número 1/2023, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés,

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que el Pleno conservará para su resolución, y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito”, por tratarse de un asunto donde subsiste un tema de constitucionalidad, competencia originaria de esta Primera Sala.

### II. OPORTUNIDAD

16. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, el acto reclamado le fue notificado a **\*\*\*\*\***, representante legal de la parte quejosa, el **lunes seis de septiembre de dos mil veintiuno**, por lo que dicha notificación surtió efectos el **martes siete** de los mismos mes y año.
17. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **miércoles ocho** al **viernes veinticuatro de septiembre de dos mil veintiuno**, descontándose los días **once, doce, dieciocho y diecinueve** de los mismos mes y año por ser sábados y domingos, respectivamente, así como los días **martes catorce, miércoles quince** y **jueves dieciséis** de los mismos mes y año<sup>2</sup> por ser inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo y a la Circular 9/2021 del Consejo de la Judicatura Federal<sup>3</sup>.
18. Por lo tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó de forma electrónica el **miércoles veintidós de septiembre de dos mil veintiuno** se concluye que el recurso se interpuso de forma **oportuna**. Se ilustra.

SEPTIEMBRE 2021						
DOMINGO	LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO
			1	2	3	4

<sup>2</sup> Consultado en [Días Inhábiles del Consejo de la Judicatura Federal \(cif.gob.mx\)](https://cif.gob.mx) (19 de enero de 2023).

<sup>3</sup> Consultado en [CIRCULAR-9-2021-DIAS-NO-LABORABLES.pdf \(jurisdictio.com.mx\)](https://jurisdictio.com.mx) (19 de enero de 2023).

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

5	6 NOTIFICACIÓN	7 SURTE EFECTOS	8 <i>DÍA 1</i>	9 <i>DÍA 2</i>	10 <i>DÍA 3</i>	11
12	13 <i>DÍA 4</i>	14 DÍA INHÁBIL	15 DÍA INHÁBIL	16 DÍA INHÁBIL	17 <i>DÍA 5</i>	18
19	20 <i>DÍA 6</i>	21 <i>DÍA 7</i>	22 <i>DÍA 8</i> INTERPOSICIÓN	23 <i>DÍA 9</i>	24 <i>DÍA 10</i>	25
26	27	28	29	30		

### III. LEGITIMACIÓN

19. Esta Primera Sala de la Suprema Corte considera que **\*\*\*\*\*** cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está probado que su carácter como representante legal de la parte quejosa-recurrente se le reconoció en el juicio de amparo indirecto **1085/2019** del índice del Juzgado Quinto de Distrito en la Laguna, Torreón, Coahuila de Zaragoza.

### IV. PROCEDENCIA

20. Conforme al artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo, esta Primera Sala procede al análisis de los razonamientos de agravio hechos valer por la parte recurrente **en contra del sobreseimiento decretado.**
21. Como se anticipó en los antecedentes, el Juzgado del conocimiento resolvió sobreseer el juicio de oficio al advertir que se actualizaba la hipótesis de improcedencia que establecen los artículos 61, fracción XII y el 5º, fracción I, ambos de la Ley de Amparo, al estimar que la parte quejosa no acreditó –con las pruebas documentales ofrecidas– su interés legítimo para la promoción del juicio; en específico, su relación con algún ecosistema que le preste un servicio ambiental.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

22. Contra esa determinación, en su **agravio único** la parte recurrente argumenta medularmente que la sentencia recurrida es inconstitucional pues, contrario a lo resuelto, sí cuenta con interés legítimo para la promoción del juicio dada la situación especial que guarda con el ecosistema vulnerado con las omisiones reclamadas, particularmente con sus servicios ambientales, **pues habita un entorno adyacente a estos.**
23. Para realizar un estudio metodológico óptimo sobre el recurso de mérito, esta Primera Sala se permitirá dividir el agravio referido en dos argumentos esenciales: (1) la ausencia de interés para la promoción del juicio, y (2) la falta de acreditación de la trasgresión a algún ecosistema que le presente un servicio ambiental.

### **(1) Primer argumento de agravio: ausencia de interés para la promoción del juicio.**

24. Sobre este argumento, la parte recurrente sostiene que fue erróneo que el Juzgado de Distrito resolviera que las personas quejas físicas no acreditaron un interés jurídico para promover el juicio pues, de hecho, lo promovieron con base en la figura del interés legítimo.
25. Señala que la omisión en la aplicación de la política ambiental a que se encuentran obligadas las autoridades señaladas como responsables afecta a un área de influencia regional que incluye a todos los habitantes de la ciudad de Torreón, Coahuila y Gómez Palacio, Durango, lugares en los que se prestan diversos servicios ambientales que la benefician directamente.
26. A propósito de la figura del interés legítimo, aduce que este no implica la generalización de una acción popular, en tanto que no se busca tutelar un interés genérico de la sociedad, sino garantizar el acceso a la justicia ante lesiones a intereses jurídicamente relevantes y protegidos.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

27. En ese orden de ideas, argumenta que la privación de los servicios ambientales que brinda un determinado ecosistema es lo que califica la especial posición de una parte accionante para acudir al juicio de amparo a reclamar su protección, en tanto le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que puedan sentirse afectadas por el daño al medio ambiente.
28. En esa línea, invoca el criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte sobre el “entorno adyacente”, conforme al cual son beneficiarias ambientales aquellas personas que habitan o utilizan las áreas de influencia de un determinado ecosistema. Esto es, cualquier persona que utiliza o habita un área de influencia o entorno adyacente de un ecosistema es beneficiaria de sus servicios ambientales y, por tanto, se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo.
29. Argumenta que el concepto de “entorno adyacente” no es sinónimo de “vecindad inmediata”, sino que se trata de una delimitación amplia del espacio geográfico que se determina por los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde estos impactan.
30. Añade que el “entorno adyacente”, como criterio para definir la legitimación activa en un juicio de amparo ambiental, es acorde con el principio de participación ciudadana, en tanto los principales interesados y obligados a defender un determinado ecosistema son sus beneficiarios, es decir, quienes habitan o utilizan su zona de influencia.  
  
**(2) Segundo argumento de agravio: falta de acreditación de la trasgresión a algún ecosistema que le presente un servicio ambiental.**
31. Sobre este tópico la parte recurrente aduce que, contrario a lo resuelto por el *A Quo*, sí acreditó que los actos reclamados trasgreden un ecosistema que

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

le presta un servicio ambiental, así como también demostró el daño causado sobre el medio ambiente en su perjuicio.

32. Sostiene que ofreció una diversidad de pruebas consistentes en documentos públicos de carácter técnico con los que se acredita el acto reclamado, mismo que fue reconocido –incluso– por el Juzgado de Distrito, así como por el propio organismo técnico de la autoridad responsable en su informe justificado.
33. Agrega que el daño al medio ambiente y el problema de la gestión y manejo deficientes de los recursos hídricos fue reconocido expresamente por la autoridad responsable al emitir el *“Acuerdo por el que se da a conocer los resultados de los estudios técnicos de las aguas nacionales subterráneas del Acuífero Principal Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de junio de 2016.
34. Asimismo, adujo que la Secretaría expidió la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2015 publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 2015, por virtud de la cual se estableció que en diversas regiones del país los volúmenes de agua concesionados superan el escurrimiento y la recarga de los acuíferos; situación que –sostiene– genera escasez del recurso, conflictos entre los usuarios y efectos perjudiciales diversos.
35. Razón por la cual, agrega, fue necesaria la expedición de especificaciones para resolver el problema, consistentes en la implementación de un método base para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales superficiales y del subsuelo, para su explotación, uso o aprovechamiento.
36. Asimismo, aduce que con el acto reclamado se inobservaron en su perjuicio los artículos 1, fracción I; 15, fracciones II, III, V y VIII; y, 88, fracciones I y II de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente que, en síntesis, disponen que las aguas deben aprovecharse de tal forma que se

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad, y deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos.

37. Indica también que las autoridades inobservaron en su perjuicio el artículo 7 Bis, fracciones V, VI, VII, y XI de la Ley de Aguas Nacionales que, en resumen, disponen que el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo es de **interés público**.
38. Así como el artículo 7, fracciones II y IV, de la Ley de Aguas Nacionales, que disponen –en síntesis– que la protección, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional son de **utilidad pública**.
39. **Estudio de los argumentos de agravio en el recurso de revisión.** Esta Primera Sala resuelve que el primer argumento de agravio propuesto por la parte recurrente<sup>4</sup> es **fundado** y **suficiente** en aras de **revocar** la sentencia recurrida pues, contrario a lo resuelto por el Juzgado *A Quo*, esta sí es titular de un interés legítimo para la promoción del juicio de amparo respectivo. Tal como se sostiene a continuación.
40. Como sostiene la recurrente, el análisis sobre la actualización del interés legítimo en juicios ambientales se rige por los principios que norman esta materia, esto es, a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, por virtud de los cuales el Estado tiene la obligación de fomentar la participación de la ciudadanía en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Relativo a la acreditación de un interés legítimo para la promoción del juicio de amparo indirecto.

<sup>5</sup> Tesis Aislada 1a. CCXC/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 335, con número de registro 2018694, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS.**”.



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

41. Por ese motivo, esta Primera Sala tiene la obligación de hacer una **interpretación amplia** en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, aunque siempre identificando que quien acuda al juicio de amparo acredite ser beneficiario de los **servicios ambientales** que presta el ecosistema que estime afectado<sup>6,7</sup>
42. El análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al **principio de precaución**, lo que significa que 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.<sup>8</sup>
43. Máxime porque en cualquier juicio que tenga por objeto la garantía del derecho humano al medio ambiente debe de valorarse que el paradigma de este se basa en una idea de **interacción compleja** e, incluso, *imperceptible* entre los seres humanos y la naturaleza, y que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana.<sup>9</sup>
44. Esto es, el derecho a un medio ambiente sano se fundamenta en una idea de **solidaridad** que entraña un análisis de **interés legítimo** y no de derechos subjetivos y de libertades.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Tesis Aislada 1a. CCXCI/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 335, con número de registro 2018693, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL.**”.

<sup>7</sup> Tesis Aislada 1a. CCXC/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 335, con número de registro 2018694, de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS.**”.

<sup>8</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 9/2022 (11a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 841, con número de registro 2024375, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DEBE SER CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.**”.

<sup>9</sup> Tesis Aislada 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 309, con número de registro 2018636, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL.**”.

<sup>10</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

45. Con base en tales premisas jurídicas, esta Primera Sala ha sostenido iteradamente que el “entorno adyacente” es un concepto que válidamente puede ser utilizado como un criterio para verificar el interés legítimo en los juicios de amparo ambientales.<sup>11</sup>
46. Es decir, se puede acreditar el interés con la sola existencia de un vínculo entre quien alega ser titular del derecho y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; **vínculo que surge cuando la parte quejosa demuestra habitar o utilizar su “entorno adyacente”**, es decir, 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; **sin que para ello sea necesario demostrar que el daño al medio ambiente existe efectivamente** pues, atendiendo al principio de precaución referido, tal circunstancia debe constituir la materia de fondo del juicio.<sup>12</sup>
47. En seguimiento de esta doctrina judicial, esta Primera Sala concluye que la parte recurrente sí cuenta con interés legítimo para la promoción del juicio, habida cuenta de que, por un lado, las **personas físicas quejas**<sup>13</sup> acreditaron dentro de juicio<sup>14</sup> que residen en **Torreón, Coahuila**, que es un **entorno adyacente al Acuífero Principal-Región Lagunera**, el cual se ubica en la parte suroeste del Estado de Coahuila de Zaragoza y al noroeste de Durango, como puede bien observarse en la imagen que se reproduce a continuación.

---

<sup>11</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 8/2022 (11a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 846, con número de registro 2024385, de rubro: “**JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. USO DEL “ENTORNO ADYACENTE” COMO CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO POR PERSONAS FÍSICAS.**”.

<sup>12</sup> *Ídem.*

<sup>13</sup> **Luis Eduardo Pedroza García** (Torreón, Coahuila); **Brenda Aracely Armendariz Olivares** (Torreón, Coahuila); **Miguel del Sagrado Corazón Aurel Valdes Villarreal** (Torreón, Coahuila); **Rafael Zuno Sandoval** (Torreón, Coahuila); **María del Pilar López Díaz Rivera** (Torreón, Coahuila).

<sup>14</sup> Con credenciales para votar expedidas formalmente por el Instituto Nacional Electoral. *Vid.* Demanda de amparo indirecto, fojas 96 a 108.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022



48. Mientras que las **personas morales quejasas** acreditaron en juicio<sup>15</sup> que parte de su objeto social es la promoción, protección y defensa del **derecho humano al medio ambiente**, así como la ejecución de proyectos para mejorar la calidad de vida de las personas –tanto a nivel individual como colectivo– y la promoción del **desarrollo sostenido o sustentable**; de tal manera que, a juicio de esta Primera Sala, una sentencia concesoria en el presente juicio de amparo impactaría indefectiblemente sobre su esfera jurídica<sup>16</sup>.
49. Por un lado, en el artículo tercero de la escritura **\*\*\*\*\***, pasada ente la fe del Licenciado **\*\*\*\*\***, Notario Público número 3 en la Ciudad de Gómez Palacio, Durango, acta constitutiva de **Prodefensa del Nazas, Asociación Civil**,<sup>17</sup> se dispuso que esta tiene por objeto social “(*...*). *El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas*

<sup>15</sup> Vid. Demanda de amparo indirecto, fojas 60 a 94.

<sup>16</sup> Vid. Recurso de queja 35/2020, resuelto por unanimidad de votos en la sesión virtual correspondiente al nueve de septiembre de dos mil veinte.

<sup>17</sup> En adelante, “Prodefensa”.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

*y rurales, así como la promoción entre la población de la prevención y control de la contaminación del agua, aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración de la diversidad biológica y la sustentabilidad ecológica, para el bienestar físico y social de todo ser humano. (...).<sup>18</sup>*

50. Mientras que en el artículo quinto de la escritura número \*\*\*\*\*, pasada ante la fe del Licenciado \*\*\*\*\*, Notario Público número 9 en Torreón, Coahuila, acta de asamblea general extraordinaria de \*\*\*\*\*,<sup>19</sup> se estableció que esta tiene por objeto social –entre otros– el de *“promover el desarrollo social regional o comunitario de la población, las personas y las familiar (sic) a través de proyectos amplios específicos encaminados a mejorar la calidad de vida permitiendo el desarrollo de capacidades y el empleo basados en la participación organizada, democrática y la educación para la paz de los beneficios (sic), el desarrollo sustentable y la promoción de la equidad de género; se incluyen entre los proyectos de desarrollo dirigidos a la asistencia social de los grupos vulnerables, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social de acuerdo a las necesidades de la población donde la asociación trabaje. (...).”<sup>20</sup>*
51. Con base en lo antedicho, esta Primera Sala concluye que fue incorrecta la determinación del Juzgado *A Quo* de sobreseer el juicio por ausencia de interés legítimo de las personas físicas y morales que integran a la parte quejosa –hoy recurrente–.
52. En consecuencia, se declara **fundado** el primer concepto de agravio invocado por la parte recurrente, sin que sea necesario el estudio del identificado como “segundo”, habida cuenta de que es una cuestión que será objeto de análisis en el estudio de fondo de la controversia.

---

<sup>18</sup> *Vid.* Escritura pública número \*\*\*\*\*. Pasada ante la fe del Licenciado \*\*\*\*\*, Notario Público número 3 en la Ciudad de Gómez Palacio, Durango. En la Ciudad de Gómez Palacio, Estado de Durango, a los \*\*\*\*\* días del mes de \*\*\*\*\* del año \*\*\*\*\*. Foja 5.

<sup>19</sup> En adelante, “\*\*\*\*\*”.

<sup>20</sup> *Vid.* Escritura número \*\*\*\*\*. Volúmen \*\*\*\*\*. Pasada ante la fe del Licenciado \*\*\*\*\*, Notario Público número 9 en Torreón, Coahuila. En la ciudad de Torreón, Municipio del mismo nombre, distrito notarial de Torreón, Estado de Coahuila de Zaragoza, siendo el día \*\*\*\*\* del mes de \*\*\*\*\* del año dos mil \*\*\*\*\*. Foja 10.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

53. A continuación, con fundamento en el mismo artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo se procede a examinar si hubo causas de improcedencia invocadas por las autoridades señaladas como responsables no estudiadas por el órgano de primera instancia.
54. De una revisión minuciosa de las constancias relativas al presente recurso de revisión esta Primera Sala encuentra que el Juzgado del conocimiento se ocupó de estudiar cada una de las causas de improcedencia invocadas por las autoridades señaladas como responsables. Cuestión que se ilustra con la tabla siguiente.

AUTORIDAD SEÑALADA COMO RESPONSABLE	CAUSA DE IMPROCEDENCIA INVOCADA	RESOLUCIÓN DEL JUZGADO DE DISTRITO
<b>SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES</b>	No es cierto el acto reclamado, o inexistencia del acto reclamado (artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo).	Dentro de sus facultades no se encuentra contemplada la de aplicar una política ambiental que proteja y garantice la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos. En consecuencia, el acto que se le atribuye a esta autoridad <b>resulta inexistente</b> .
<b>COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA</b>	No es cierto el acto reclamado, o inexistencia del acto reclamado (artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo).	<b>Sí existe</b> el acto reclamado respecto de esta autoridad, con fundamento en los artículos 4 y 9 de la Ley de Aguas Nacionales.
<b>ORGANISMO CUENCA CENTRALES DEL NORTE</b>	No es cierto el acto reclamado, o inexistencia del acto reclamado (artículo 63, fracción IV, de la Ley de Amparo).	<b>Sí existe</b> el acto reclamado respecto de esta autoridad, pues en su informe manifestó que en el acuífero principal de la Región Lagunera no existe disponibilidad de agua, sin que justifique con prueba alguna haber aplicado una política ambiental que proteja y garantice su sustentabilidad y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos. Máxime que el artículo 9º de la Ley de Aguas Nacionales dispone que tiene funciones y actividades específicas en materia operativa, ejecutiva, administrativa y jurídica relativas al ámbito federal en materia de aguas nacionales y su gestión.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

55. Como se advierte, el Juzgado resolvió **sobreseer el juicio** respecto de las omisiones reclamadas a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Sin embargo, como será justificado a lo largo de la presente ejecutoria, y a diferencia de lo resuelto por ese órgano *A Quo*, esa Secretaría incurrió en diversas omisiones de cumplimiento de sus deberes, tanto en sede nacional como internacional, en materia de protección, respeto y garantía del derecho humano al agua, en relación con el medio ambiente.
56. Incluso, como también se leerá, el cumplimiento de otras obligaciones (cuya competencia es propia del resto de las autoridades señaladas como responsables) en gran medida **dependía de la actuación positiva de esa Secretaría**; por ejemplo, la aplicación efectiva del “Programa Hídrico Nacional”, cuya emisión es de su competencia exclusiva *a través* de la Comisión Nacional del Agua.
57. De esa guisa, esta Primera Sala considera que la sentencia recurrida fue **errónea** al resolver que las *omisiones* reclamadas no existían respecto de esa Secretaría, pues el cumplimiento de las obligaciones omitidas dependía de la **actuación conjunta** de las **tres autoridades** que fueron señaladas como **responsables**.
58. En ese orden de ideas, esta Primera Sala considera que fue **incorrecto** el sobreseimiento decretado por el órgano *A Quo* respecto de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales *so pretexto* de la “inexistencia” de las omisiones reclamadas. Por tanto, lo procedente conforme a Derecho es **levantar** tal sobreseimiento y, sobre el mismo, también **revocar** la sentencia recurrida.

### V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

59. Esta Primera Sala resuelve que no se actualiza de oficio ninguna otra causa de improcedencia que pueda dar lugar al sobreseimiento del juicio.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

60. Por ende, al haber resultado fundados los argumentos de agravio de la parte quejosa-recurrente y erróneo el sobreseimiento decretado por el *A Quo* sobre los actos reclamados de la Secretaría, lo conducente es **revocar la sentencia recurrida en su integridad y levantar el sobreseimiento** decretado por el Juzgado Quinto de Distrito en la Laguna, Torreón, Coahuila de Zaragoza en el amparo indirecto **1085/2019** de su índice.
61. Esta Primera Sala no inadvierte que la competencia originaria para conocer del presente asunto es del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Octavo Circuito, lo que necesariamente conduciría a esta Suprema Corte a devolverlo a ese órgano para que lo resuelva en su integridad.
62. Sin embargo, en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción **169/2022** se determinó que, de superarse su improcedencia, el recurso de revisión de mérito reunía los requisitos materiales de **importancia** y **trascendencia** necesarios para su atracción por parte de esta Primera Sala, al generar la posibilidad de desarrollar una doctrina novedosa en materia de prevención, *in dubio pro natura* y transversalidad aplicados a la explotación de mantos acuíferos a través del régimen de concesiones.<sup>21</sup>
63. Por ese motivo, esta Primera Sala se permite **asumir jurisdicción plena** para abordar el estudio de los argumentos propuestos en el concepto de violación único de la demanda de amparo indirecto y resolver la *litis* de fondo de la controversia.

## VI. ESTUDIO DE FONDO

64. Para el estudio óptimo del fondo del juicio esta Primera Sala se permite hacer una exposición sucinta de los argumentos planteados en el concepto de violación único de la demanda de amparo indirecto respectiva.

---

<sup>21</sup> *Vid.* Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 169/2022, resuelta por mayoría de votos en sesión correspondiente al día siete de septiembre de dos mil veintidós.



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

- 64.1. La parte quejosa considera que las omisiones reclamadas violan en su perjuicio el derecho humano a un medio ambiente sano, reconocido en los artículos 4º, párrafo quinto, de la Constitución Federal; 11 del Pacto de San Salvador; principios 4º y 5º de la Declaración de Río Sobre Medio Ambiente y Desarrollo; artículo 4º, punto 1, del 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, y puntos 11, 23 y 24 de la Observación General No. 15 “Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en relación con los artículos 1, fracción I; 15, fracciones II, III, V y VIII; y, 88, fracciones I y II de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; así como los artículos 7, fracciones II y IV; 7 Bis, fracciones V, VI, VII y XI de la Ley de Aguas Nacionales.
- 64.2. Sobre el derecho humano a un medio ambiente sano, invoca el criterio de la Corte Interamericana en el sentido de que este es objeto de protección no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación puede causar sobre los derechos de las personas (como la salud, la vida o la integridad personal), sino por su importancia para los organismos vivos con quienes se comparte el planeta, que también son merecedores de protección en sí mismos.<sup>22</sup>
- 64.3. Invoca también el criterio de esta Primera Sala, en el que se determinó que el derecho humano a un medio ambiente sano posee una doble dimensión, la objetiva o ecologista, que preserva al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo; y, la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de un medio ambiente sano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de las personas.<sup>23</sup>
- 64.4. Sostiene que el “daño ambiental” o “ecológico” tiene notas características que dificultan considerablemente su aspecto probatorio, pues no es de percepción inmediata para el ser humano, toda vez que puede existir un periodo prolongado entre el acto que lo causa y su manifestación. Además de que sus particularidades de causalidad son difíciles de integrar en el esquema habitual de la “causalidad jurídica”,

<sup>22</sup> COIDH. *Opinión Consultiva OC-23/17*, de 15 de noviembre de 2017.

<sup>23</sup> Tesis Aislada CCLXXXVIII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, con número de registro 2018633, de rubro: **“DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL”**.



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

pues los elementos que producen afectación ambiental son difusos y lentos, además de que se acumulan entre sí.

- 64.5. Señala que la valoración de riesgos y daños ambientales que supone el medio ambiente, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica, lo que exige un replanteamiento de las reglas de valoración probatoria en esta materia. De aquí que el principio *in dubio pro natura* (en relación con el principio de precaución y sustentabilidad) disponga que, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor de la naturaleza.
- 64.6. Más adelante invoca la relación entre el derecho al agua y el derecho al medio ambiente, toda vez que el primero constituye un elemento central para la preservación de la vida de las comunidades, desde dos dimensiones complementarias: como derecho fundamental y como servicio público.
- 64.7. Después de lo expuesto, la parte quejosa argumenta que las autoridades señaladas como responsables han sido omisas en cumplir con sus obligaciones, constitucionales y legales, consistentes en promover, respetar, proteger y garantizar el derecho a un medio ambiente sano, pues no se ha aplicado una política ambiental que proteja y garantice la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos, y de ejercer un control efectivo de la extracción y la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo en grave detrimento del Acuífero Principal de la Región Lagunera<sup>24</sup>, así como de los beneficiarios de sus servicios ambientales.
- 64.8. Plantea que la disponibilidad media anual de agua del subsuelo en el Acuífero se encuentra en déficit desde el año 2003, es decir, ha sufrido de sobreexplotación sin que las autoridades ejercieran sus facultades y cumplieran con su obligación de atender efectiva y prioritariamente la problemática hídrica de la región.
- 64.9. Aduce que la sobreexplotación, la falta de sustentabilidad ambiental y el control precario de extracción de aguas del subsuelo es una cuestión reconocida por la autoridad responsable al haber publicado la “Actualización de la disponibilidad Media Anual de Agua del Acuífero

---

<sup>24</sup> En adelante, el “Acuífero”.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

Principal de la Región Lagunera” en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de enero del 2018.

- 64.10. Indica que, no obstante que en el Acuífero existe un volumen concesionado de extracción de aguas subterráneas mayor que la recarga total media anual, por 113.43 millones de metros cúbicos anuales, el daño al medio ambiente se torna grave al existir un volumen de extracción de casi el doble que el volumen de recarga del Acuífero, situación que se reconoce en el documento de Actualización antes citado.
- 64.11. Argumenta que todo volumen de extracción que supere el volumen de recarga total media anual pone en peligro a los ecosistemas, en este caso, al Acuífero en cuestión. Este daño al ambiente, y el problema de la deficiencia en la gestión y el manejo de los recursos hídricos del Acuífero fue reconocido también por la autoridad responsable en el *“Acuerdo por el que se da (sic) a conocer los resultados de los estudios técnicos de las aguas nacionales subterráneas del Acuífero Principal Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte”* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio del 2016.
- 64.12. En ese Acuerdo se determinó que en el Acuífero se presenta una escasez natural de agua, lo que genera competencia por el recurso entre los diferentes usos e implica el riesgo de que se agraven los efectos negativos de la explotación del agua subterránea, tanto en el ambiente como para los usuarios del recurso.
- 64.13. Asimismo, señala que en el Acuífero se presenta desde hace varias décadas un abatimiento del nivel de agua subterránea, con lo que persiste el riesgo de que se agraven los efectos perjudiciales causados por la explotación intensiva, tales como la inutilización de pozos, el incremento de costos de bombeo, así como el deterioro de la calidad del agua subterránea; por lo que es necesario proteger al Acuífero de un mayor desequilibrio hídrico que pueda llegar a afectar las actividades socioeconómicas que dependen del agua subterránea de la región.
- 64.14. En ese contexto, agrega que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales expidió la Norma Oficial Mexicana NOM-011-CONAGUA-2015, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de marzo del 2015, en la que se dispuso que los volúmenes de agua concesionada superan el escurrimiento y la recarga de los acuíferos,

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

situación que genera escasez en el recurso, conflictos entre los usuarios y diversos efectos perjudiciales, por lo que se tornó necesario establecer especificaciones para determinar con una metodología consistente, a nivel nacional, la disponibilidad media anual de aguas nacionales superficiales y del subsuelo, como base técnica para regular su uso, de manera racional y equitativa.

- 64.15. Agrega que las autoridades responsables violan en su perjuicio los artículos 1, fracción I; 15, fracciones II, III V y VIII; 88, fracciones I y II, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que disponen que los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad; y, que la responsabilidad respecto del equilibrio ecológico comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las generaciones futuras, por lo que los recursos naturales no renovables deben utilizarse de modo que se evite el peligro de su agotamiento y la generación de efectos ecológicos adversos.
- 64.16. Considera –también– que se viola en su perjuicio el artículo 7 Bis, fracciones V, VI, VII y XI de la Ley de Aguas Nacionales que, en síntesis, disponen que la atención prioritaria de la problemática hídrica en los acuíferos con escasez del recurso, el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo, así como la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos, es una cuestión de interés público.
- 64.17. Aduce que se viola en su perjuicio, también, el artículo 7, fracciones II y IV de la Ley de Aguas Nacionales, que disponen –en resumen– que la protección, conservación y restauración de cuencas hidrológicas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional son de utilidad pública.
- 64.18. Con base en esas disposiciones normativas, la parte quejosa sostiene que las autoridades responsables han incumplido en su perjuicio sus obligaciones relativas a la aplicación de una política ambiental que proteja y garantice la sustentabilidad ambiental y la prevención de la sobreexplotación de los acuíferos y de ejercer un control efectivo de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo.
- 64.19. Incluso a pesar de que el Acuífero no cuenta, desde el año 2002, con un volumen disponible para otorgar concesiones, prórrogas o

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

asignaciones, las autoridades responsables, especialmente la Comisión Nacional de Agua, otorgó en el Acuífero 1043 prórrogas de concesiones y 1291 títulos nuevos de concesión; de ahí que, a su juicio, la actuación de las autoridades es ineficiente, permitiendo un daño ambiental evidente.

64.20. Añade que las autoridades han incumplido con el artículo 39 Bis de la Ley de Aguas Nacionales, que dispone que el Ejecutivo Federal podrá expedir Decretos para el establecimiento de “zonas de veda” para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en casos de sobreexplotación de las aguas nacionales, ya sea superficiales o del subsuelo, sequía o escasez extrema cuando, entre otras cuestiones, no sea posible mantener o incrementar las extracciones de agua superficial o del subsuelo, a partir de un determinado volumen anual fijado por la “Autoridad del Agua”, sin afectar la sustentabilidad del recurso.

64.21. Indica que, si bien a su juicio ha quedado acreditada la sobreexplotación del Acuífero y el daño al ecosistema y al medio ambiente, corresponde al órgano juzgador, a la luz de la sentencia dictada en el amparo en revisión 307/2016 por la Primera Sala del Alto Tribunal, corregir la asimetría a la que se enfrenta la ciudadanía en la protección del medio ambiente, mediante: (a) la reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución y, (b) el papel del juzgador activo para allegarse de los medios de prueba necesarios.

64.22. Sostiene que ha lugar a obligar a las autoridades responsables, con el fin de asegurar el control efectivo de la extracción y explotación, uso y aprovechamiento de los recursos hídricos del Acuífero en el marco de un desarrollo sustentable, a:

(1) regular las extracciones de agua del subsuelo (artículo 39 Bis de la Ley de Aguas Nacionales);

(2) en virtud de que no existen normas que establezcan los requisitos y características que deben cumplir los medidores de agua que están obligados a instalar los concesionarios, expedir una Norma Oficial Mexicana que disponga sobre la obligación de instalar un sistema de medición de extracción de agua subterránea eficaz y confiable, como los “medidores telemétricos”, al menos en una primera etapa,

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

en los Acuíferos que se encuentren sobreexplotados, o con un mayor tiempo en condiciones de explotación<sup>25</sup>; y,

- (3) gestionar los recursos para implementar un sistema de inspección y verificación por parte de la Comisión Nacional del Agua<sup>26</sup> que sea suficiente y proporcional a las características del Acuífero Principal Región Lagunera.

65. **Precisión del acto reclamado.** De la lectura de la demanda de amparo indirecto puede deducirse que el reclamo efectivo<sup>27</sup> de la parte quejosa consistió en la **omisión** de las autoridades señaladas como responsables de cumplir con sus obligaciones internacionales, constitucionales y legales en aras de preservar y evitar la sobreexplotación de los recursos hídricos del *Acuífero Principal Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte*, provocando con ello una violación a los derechos humanos al agua y a un medio ambiente sano.

---

<sup>25</sup> Para explicar en qué consiste el sistema de medición referido, la parte quejosa invoca el “Programa de Suministro e Instalación de Medidores Volumétricos y Totalizadores, en Pozos de Uso Agrícola y Pecuario, en los Acuíferos del Estado de Aguascalientes 2004”; el Centro Público de Investigación especializado en manufactura alcanzada y procesos industriales CIATEQ, perteneciente al Congreso Nacional de Ciencia y Tecnología, organismo público descentralizado del Gobierno Federal Mexicano, a través de la publicación “Telemetría y Automatización de Pozos de Agua Potable en Celaya”; y, en Baja California Sur, el “Programa Hídrico Estatal 2015-2021”.

<sup>26</sup> En adelante, la “CONAGUA”.

<sup>27</sup> En relación con lo “efectivamente planteado” en el juicio de amparo, *vid.* Tesis de Jurisprudencia 1a./J.104/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, enero de 2005, página 186, con número de registro 179549, de rubro y texto: “**LITIS EN EL JUICIO NATURAL. PARA SU FIJACIÓN DEBE ATENDERSE A LAS ACCIONES COMPRENDIDAS EN LA DEMANDA Y LA CONTESTACIÓN Y NO A LAS ASENTADAS EN EL AUTO ADMISORIO DE AQUÉLLA (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE JALISCO Y TLAXCALA).**” Si en el auto admisorio de la demanda no se mencionan todas las acciones hechas valer por la parte actora en el escrito relativo, el hecho de no impugnarlo no implica el consentimiento de que sólo las acciones comprendidas en ese auto serán materia de la litis, pues estimar lo contrario significaría que el Juez es quien plantea la controversia, lo cual es inadmisibile, porque la determinación de los puntos litigiosos en un proceso no corresponde al juzgador, sino a las partes. En efecto, de acuerdo con los artículos 28 y 87, así como los diversos 478 y 479 de los Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados de Jalisco y Tlaxcala, respectivamente, el litigio u objeto del proceso se fija a partir de las pretensiones expresadas en los escritos de demanda y contestación y, en su caso, de reconvención y contestación a ésta, así como en el de desahogo de la vista que se dé con las excepciones y defensas opuestas, **correspondiendo al Juez tomar en cuenta todo lo que plantean las partes para poder resolver el litigio, independientemente de que se comprenda o no en el auto que admite la demanda, para que, de esta manera, se cumpla con los principios de completitud de las sentencias, establecido por el artículo 17, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de congruencia de las mismas, conforme a los cuales, se debe resolver sobre todo lo efectivamente planteado por las partes.**” (Énfasis añadido).

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

66. En particular, la omisión de su obligación de aplicar una política ambiental sobre el Acuífero en cuestión que garantice su sustentabilidad ambiental, y atienda y prevenga directamente su problemática de sobreexplotación hídrica.

67. **Estudio de los conceptos de violación.** Para dar respuesta a los argumentos de la demanda, esta Primera Sala estima necesario invocar el marco jurídico-teórico, en primer lugar, en materia de las omisiones en que pueden incurrir las autoridades del Estado para dar operatividad a los derechos fundamentales reconocidos en sede internacional (*inconveniencias por omisión administrativa*) y, en segundo lugar, en torno al estándar de protección de los derechos humanos a un medio ambiente sano y al agua.

68. Por cuestión de orden metodológico, los temas referidos se abordarán de la forma siguiente: (a) las omisiones administrativas; (b) el derecho humano a un medio ambiente sano; (c) el derecho humano al agua; (d) la inconveniencia por omisión administrativa en detrimento de los derechos humanos al medio ambiente y al agua; y, (e) estudio de los conceptos de violación a la luz del marco jurídico-teórico establecido en los apartados anteriores.

### **(a) Las omisiones administrativas.**

69. Una omisión administrativa puede conceptualizarse como la inactividad derivada en la que incurre una autoridad administrativa a pesar de estar obligada a desplegar una actuación.

70. La doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal ha determinado que, desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En su lugar, para que se configure una omisión es imprescindible que exista

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.<sup>28</sup>

71. Así las cosas, la ciudadanía no solamente puede ser afectada a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones.<sup>29</sup> Empero, debe diferenciarse entre un acto negativo o uno omisivo. Los actos de inacción no están conectados con alguna razón que suponga el incumplimiento de un deber, mientras que las omisiones sí; es decir, *las cosas que simplemente no se hacen no tienen repercusiones en términos normativos; en cambio, otras cosas que no se hacen porque se tenía el deber de hacer sí constituyen omisiones.*<sup>30</sup>

72. Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: administrativas, judiciales y legislativas.<sup>31</sup> El presente estudio abordará únicamente a las primeras, es decir, las administrativas<sup>32</sup>.

73. Antes de abordar las “omisiones administrativas”, a fin de acotar el tema es necesario establecer qué es la función administrativa. En términos “formales” la función administrativa es aquella que realiza el Poder Ejecutivo o la actividad que efectúan los órganos de la Administración Pública. Y, “materialmente” se puede concebir a la función administrativa como la realizada por el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea para satisfacer de manera directa las necesidades públicas.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> Amparo en revisión 1359/2015, resuelto por mayoría de cuatro votos en la sesión de la Primera Sala de quince de noviembre de dos mil diecisiete, p. 17.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>30</sup> Tesis Aislada 1a. CXC/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, Septiembre de 2007, página 386, con número de registro 171435, de rubro: “**INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. PARA DETERMINAR SI EXISTE OBLIGACIÓN DE REALIZARLA DEBE DISTINGUIRSE SI SE TRATA DE ACTOS NEGATIVOS U OMISIVOS.**”

<sup>31</sup> *Amparo en revisión 1359/2015, Op.cit.*, p. 18.

<sup>32</sup> E, incluso, las administrativas *materialmente* legislativas.

<sup>33</sup> Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo. 10ª Edición. Editorial Porrúa. 2017. P. 34.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

74. En la presente ejecutoria se hará referencia a la omisión de las segundas, es decir, de las materiales, que son las que se encuentran relacionadas con la satisfacción de necesidades públicas.
75. Estas omisiones son susceptibles de ser justiciables por medio del juicio de amparo, pues puede ser objeto de este toda controversia suscitada por la omisión de una autoridad que viole los derechos humanos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.<sup>34</sup>
76. Este Alto Tribunal ha emitido diversos criterios en torno a distintas omisiones administrativas que son susceptibles de hacerse justiciables por la vía del amparo debido a que violan los derechos humanos de las personas gobernadas.
77. Algunos de sus tópicos han sido: la falta de respuesta de una petición<sup>35</sup>; la falta de prestación de un servicio solicitado<sup>36</sup>; así como la falta de otorgamiento de una prestación exigida.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> “Artículo 1º de la Ley de Amparo. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

I. Por normas generales, actos u omisiones de autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; (...)”

<sup>35</sup> Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 62/2022 (11a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, con número de registro 2025580, de rubro: **“DERECHO DE PETICIÓN. LA PERSONA JUZGADORA DEBE ANALIZAR SI LA RESPUESTA ES CONGRUENTE CON LO SOLICITADO CUANDO SE RECLAMA LA VIOLACIÓN A ESE DERECHO”**.

<sup>36</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 86/2019 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 73, Diciembre de 2019, Tomo I, p. 254, con número de registro digital 2021191, de rubro: **“OMISIÓN DE BRINDAR ATENCIÓN MÉDICA A PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD. ES LEGALMENTE COMPETENTE PARA CONOCER DEL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EL JUEZ DE DISTRITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN EN EL DOMICILIO DONDE SE ENCUENTRE EL ESTABLECIMIENTO PENITENCIARIO EN EL QUE SE ENCUENTRE RECLUIDA LA PERSONA”**.

<sup>37</sup> Tesis de Jurisprudencia 2a./J. 122/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, p. 792, con número de registro 2012719, de rubro: **“CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. CONTRA LA OMISIÓN DE RESPONDER UNA SOLICITUD FORMULADA EN EJERCICIO DEL DERECHO DE PETICIÓN, PROCEDE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO”**.



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

78. Inclusive, esta Primera Sala ha determinado que cuando se hace valer la inconstitucionalidad de actos omisivos **la determinación de su certeza en tanto acto reclamado se debe hacer de manera laxa**. Es decir, **para determinar la existencia de la omisión de una autoridad de ejercer alguna de sus facultades es suficiente advertir la coherencia o viabilidad del argumento respectivo en relación con el marco jurídico general que rija la actuación de la autoridad a la que se atribuye la omisión.**<sup>38</sup>

79. En ese mismo orden de ideas, la Segunda Sala ha resuelto que cuando se impugnan omisiones **la autoridad responsable** debe comprobar que cumplió con los requisitos que se le reclaman; es decir, **tiene la carga de demostrar que no se cometió la omisión que se le atribuye.**<sup>39</sup>

### **(a.1.) Las omisiones administrativas con fuente en sede internacional o *inconvencionalidades por omisión administrativa.***

80. El artículo 1º constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son tanto el propio texto constitucional, como los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte; y, de la interpretación literal, sistemática y originalista de las reformas de seis y diez de junio de dos mil once se obtiene que los derechos humanos, en su conjunto, constituyen el **parámetro de control de regularidad constitucional** conforme al cual debe analizarse la validez de las normas y actos que forman parte del orden jurídico mexicano.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Tesis Aislada 1a. IV/2021 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 84, Marzo de 2021, Tomo II, p. 1215, con número de registro digital 2022760, de rubro: **“ACTOS OMISIVOS. DETERMINACIÓN DE SU CERTEZA CUANDO SE RECLAMA EN AMPARO INDIRECTO EL NO EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE UNA AUTORIDAD”**.

<sup>39</sup> Tesis S/N, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volumen 60, Tercera parte, p. 27, con número de registro digital 238592, de rubro: **ACTO RECLAMADO NEGATIVO. LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE COMPROBAR QUE CUMPLIO LOS REQUISITOS QUE SE LE RECLAMAN.**

<sup>40</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 20/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 202, con número de registro 2006224, de rubro: **DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

81. Entonces, el *parámetro de control de regularidad constitucional* es el conjunto de derechos humanos reconocidos, no sólo expresamente en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, y que constituye el estándar de validez del resto de las normas jurídicas del país.
82. Bajo ese tenor, es legítimo sostener que **todas las normas de derechos humanos son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. De ahí que, cuando los derechos humanos son conceptualizados deben observarse como vínculos de sustancia que condicionan la validez de las normas producidas en el ordenamiento y que expresan, al mismo tiempo, los fines a los que está orientado el Estado Constitucional de Derecho.<sup>41</sup>
83. De esta idea de racionalidad sustancial es de donde se origina la obligación de las autoridades del Estado Mexicano de promover, proteger, respetar y garantizar todos los derechos humanos reconocidos por el *parámetro de control de regularidad constitucional*.
84. Bajo ese orden de ideas, la Constitución pasa a configurarse como una fuente auténtica de derecho directamente aplicable para las autoridades y los particulares dentro del Estado, es decir, se instaura bajo un principio de vinculatoriedad directa, en la medida en que se presenta como una verdadera norma jurídica, obligatoria, que no sólo prevé contenidos programáticos, y cuyo incumplimiento o trasgresión deben ser reparados y/o, incluso, sancionados.<sup>42</sup>
85. Ello aunado a que los derechos fundamentales tienen una dimensión objetiva, que implica que unifican, identifican e integran a las normas restantes que cumplen funciones más específicas. Es decir, permean en el resto de los

---

<sup>41</sup> Ferrajoli, Luigi. Derechos y garantías. La ley del más débil. Editorial Trotta. Madrid, España. 1999. Pp. 20 – 22.

<sup>42</sup> Eficacia normativa directa de la Constitución. Aldunate Lizana, Eduardo. "La fuerza normativa de la constitución y el sistema de fuentes del derecho." en *Revista de derecho*. 209. Pp. 443-484.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

componentes del sistema jurídico, orientando e inspirando normas e instituciones pertenecientes al mismo.<sup>43</sup>

86. Ahora bien, cuando un Estado del continente americano es parte del Pacto de San José tiene dos deberes principales: respetar y garantizar los derechos humanos. Si bien se trata de un tratado internacional, lo cierto es que no es del tipo tradicional (en el sentido de que implica un intercambio recíproco de derechos para el beneficio mutuo de los Estados), sino que se trata de uno en el que **los Estados asumen obligaciones en relación con los individuos que están bajo su jurisdicción.**<sup>44</sup>

87. Un ejemplo claro de esto es el deber estatal de adoptar disposiciones de derecho interno que, de acuerdo con el artículo 2° del Pacto de San José, cuando los derechos y libertades reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos no están garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los Estados parte se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para hacerlos efectivos.**<sup>45</sup>

88. Es decir, los Estados parte no sólo tienen el deber de adoptar medidas de derecho interno, sino que están obligados a asegurarse que sean efectivas, es decir, cumplidas en el orden jurídico nacional. Esta efectividad se mide en términos de acatamiento por parte de la comunidad, o sea, de adaptación de su conducta a la normativa de la Convención.<sup>46</sup>

89. Lo que, en palabras de la propia Corte Interamericana, es de fundamental importancia en un orden jurídico local pues **la ausencia de efectividad de**

---

<sup>43</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 43/2016 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 333, con número de registro 2012505, de rubro: **DERECHOS FUNDAMENTALES. SU DIMENSIÓN SUBJETIVA Y OBJETIVA.**

<sup>44</sup> Vid. COIDH. *Opinión Consultiva O.C. 2/82.* "El efecto de las reservas sobre la entrada en vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 74 y 75). 24 de septiembre de 1982. Serie A, N° 2, p. 29.

<sup>45</sup> *Íbid.*, párr. 70.

<sup>46</sup> Vid. COIDH. *Caso Garrido y Baigorria vs Argentina.* Sentencia de reparaciones y costas. 27 de agosto de 1998. Serie C, N° 39, párr. 69.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

**una disposición convencional puede afectar su existencia misma como norma jurídica.**<sup>47</sup>

90. Es precisamente en función de ese principio que debe reconocerse que el **control de convencionalidad** no se agota en la fiscalización de prácticas o normas que sean lesivas de la Convención Americana, sino que resulta legítimo –incluso– **abarcas las omisiones estatales que la contraríen y obturen su objeto y/o su fin.**<sup>48</sup>
91. Aparejado con el tema de la eficacia de las normas convencionales se encuentra el “efecto útil” de los compromisos internacionales sobre derechos humanos en general. Sobre el tópic, el Tribunal Interamericano ha sostenido que se debe velar por que los compromisos internacionales en materia de derechos humanos no queden mermados o anulados por la aplicación de normas o prácticas internas contrarias al objeto y al fin del instrumento o del estándar internacional de protección de los derechos humanos.<sup>49</sup>
92. Con base en tales compromisos internacionales, esta Primera Sala considera que una autoridad administrativa –en efecto– puede incurrir en una **omisión frente al incumplimiento de una obligación establecida en una disposición convencional o internacional en materia de derechos humanos.**
93. En primer lugar, porque cualquier omisión<sup>50</sup> que viole derechos humanos es susceptible de *hacerse justiciable* por la vía del amparo, con fundamento en el artículo 1, fracción II, de la Ley de la materia. Máxime que esa norma reconoce que los derechos humanos pueden tener su fuente tanto en el texto constitucional, como en sede internacional.

---

<sup>47</sup> *Íbid.*, párr. 70.

<sup>48</sup> *Ídem.*

<sup>49</sup> *Vid.* COIDH. *Caso Heliodoro Portugal vs. Panamá*. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 12 de agosto de 2018. C, N° 186, párr. 180.

<sup>50</sup> Campuzano Gallegos, Adriana. Manual para entender el juicio de amparo, 7<sup>o</sup> Edición. Thomson Reuters. México. 2021. P. 13.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

94. Además, este Alto Tribunal ha resuelto que para probar esa omisión basta con que se señale que la autoridad debía actuar de determinada manera y que, frente a su omisión de hacerlo, provocó una violación sobre un derecho humano; debiéndose hacer énfasis especial en que el deber de la carga de la prueba de no haber incurrido en esa omisión corresponde a la propia autoridad.
95. Entonces, se itera, tal como dispone el artículo 1º, fracción I, de la Ley de Amparo, el control constitucional y convencional de prácticas y normas estatales no solo debe ser atendido frente a violaciones por actos positivos o activos, sino también por virtud de **toda afección silenciosa u omisión sobre el desarrollo programático y principialista propio de los estados constitucionales contemporáneos.**
96. Un segundo argumento para sostener que las omisiones administrativas pueden encontrar su origen en sede internacional –o convencional– se relaciona con la dimensión objetiva de los derechos fundamentales que, como se anticipó, son en sí mismos el bloque de constitucionalidad mexicano.
97. Bajo ese tenor, toda actuación estatal –ya sea legislativa, administrativa y/o judicial– debe ser acorde con aquél y, además, enfocarse en observar, respetar y promover los derechos humanos, como dispone el artículo 1º de la Constitución Federal.
98. De esa guisa, se concluye que una autoridad que realiza **una función administrativa incurre en una violación a un derecho humano por omisión si deja de observar las obligaciones que le impone una disposición convencional**, pues el propio artículo 1º constitucional impone una obligación general activa de respetar y garantizar los derechos humanos, con independencia de su ámbito de competencia, y con independencia –también– de su fuente.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

99. De hecho, la Segunda Sala de este Máximo Tribunal ya ha resuelto que los órganos jurisdiccionales pueden invocar directamente el texto de la Constitución para la solución de una causa; doctrina judicial que entiende que los ordenamientos constitucionales poseen la calidad de normas verdaderas, que contienen las características y los efectos propios de un postulado enunciativo<sup>51</sup> (*eficacia normativa directa del régimen constitucional*).
100. Incluso, este Máximo Tribunal ha sostenido que las normas constitucionales son idóneas para regular no sólo al Estado, así como sus relaciones con los gobernados, sino también las que se suscitan entre los particulares y que son, por vía de consecuencia, susceptibles de aplicación directa por cualquier órgano jurisdiccional; ello, siempre y cuando la norma constitucional sea lo suficientemente completa como para poder valer como *regla* en los casos concretos, pudiendo ser invocada –bajo ciertas condiciones– como regla de aplicación directa e inmediata.<sup>52</sup>
101. Además, se ha reconocido implícitamente que los convenios (tratados) internacionales deben ser aplicados directamente. Un ejemplo claro de ello es la doctrina judicial que se ha desarrollado en torno al “derecho de consulta previa” a cualquier acción o medida susceptible de afectar los derechos e intereses de las comunidades y pueblos indígenas, a partir del *amparo en revisión 631/2012*.<sup>53</sup>
102. En ese precedente se determinó que el “Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas”, como tratado internacional suscrito y ratificado por México, era de observancia obligatoria

---

<sup>51</sup> Tesis Aislada 2a. CCXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, enero de 2011, p. 1471, con número de registro 163198, de rubro: “**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SUPUESTO EN QUE PUEDE SER INVOCADA DIRECTAMENTE POR CUALQUIER JUEZ**”.

<sup>52</sup> *Ídem*.

<sup>53</sup> *Vid. Amparo en revisión 631/2012*, resuelto por la Primera Sala en sesión de ocho de mayo de dos mil trece; y, *amparos en revisión 499/2015 y 500/2015*, resueltos por la Segunda Sala en sesión de cuatro de noviembre de dos mil quince.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

por mérito del artículo 133 constitucional, aún antes de la entrada en vigor de la reforma al artículo 1º constitucional del diez de junio de dos mil<sup>54</sup>.

103. Además, se dispuso que con dicha reforma se fortaleció el compromiso del Estado mexicano con respecto a la observancia, respeto, promoción y prevención en materia de derechos humanos, y se amplió y facilitó su justiciabilidad a través del sistema de control convencional.<sup>55</sup>
104. Es decir, aún con anterioridad a la reforma constitucional en materia de derechos humanos ya se consideraba que por mérito del artículo 133 constitucional los tratados integraban parte de la Ley Suprema de la Unión y que, por tanto, eran susceptibles de ser aplicados, respetados y garantizados por todas las autoridades del país.
105. Otra razón fundada para reconocer la vinculatoriedad directa de las normas internacionales de derechos humanos sobre la esfera de las autoridades administrativas son los principios que rigen esta clase de disposiciones.
106. Todos los tratados internacionales, cualquiera que sea su naturaleza, se encuentran regidos por la Convención de Viena que, en su artículo 26, dispone que **todo tratado vigente obliga a las partes que lo suscriben y debe ser cumplido de buena fe**, a lo que se le conoce como el principio de *pacta sunt servanda*.
107. Principio que se suma a otro relacionado con la *inviabilidad de invocar disposiciones (u omisiones) de derecho doméstico* para sustentar la falta del acatamiento de los compromisos internacionales, cuyo fundamento es también la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Amparo en revisión 631/2012, resuelto por unanimidad de votos de la Primera Sala en sesión de ocho de mayo de dos mil trece, p. 66.

<sup>55</sup> Ibidem, pp. 65-66.

<sup>56</sup> Al respecto véanse los artículos 26, 31.2 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (hecha en Viena el 23 de mayo de 1969, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el viernes 14 de febrero de 1975).

“ARTÍCULO 26.

Pacta sunt servanda

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

108. Así, la observancia de los tratados internacionales no puede ni debe verse obstaculizada por el hecho de que existan normas de derecho interno contrarias a los mismos. Los Estados tienen proscrito invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un tratado. En todo caso, únicamente podría solicitarse la nulidad relativa de un tratado por oponerse a normas fundamentales de derecho interno, cuando las violaciones sean manifiestas y evidentes.<sup>57</sup>
109. Cuestión que, incluso, fue recientemente iterada por el Tribunal Interamericano en el caso *Zompaxtle Tecpile y otros vs. México*<sup>58</sup>, al disponer que el Estado mexicano, como parte de la Convención, no puede invocar disposiciones de su derecho interno, incluyendo sus disposiciones constitucionales, para dejar sin efecto el cumplimiento de los tratados internacionales y efectuar un adecuado control de convencionalidad.
110. Por último, una razón fundamental adicional para reconocer la justiciabilidad de una omisión administrativa en sede internacional –o convencional– se encuentra en la doctrina sobre la inobservancia de un tratado internacional. A la luz de esa teoría, los presupuestos de manifestación de una inconventionalidad por omisión son los siguientes:<sup>59</sup>

---

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

“ARTÍCULO 31.

Regla General de interpretación

(...)

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado. (...).”

“ARTÍCULO 27.

El derecho interno y la observancia de los tratados

Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

<sup>57</sup> Ortíz Ahlf, Loretta, *Derecha internacional público*, Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 3a. ed, 2004, p. 17.

<sup>58</sup> COIDH. *Caso Tzompaxtle Tecpile y otros vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de noviembre de 2022. Párr. 118.

<sup>59</sup> Eto Cruz, Gerardo. “Inconstitucionalidad por omisión o inconventionalidad por omisión. Algunas reflexiones y antídotos para enfrentar estos males contemporáneos”, en *Justicia Electoral* núm. 16, Cuarta Época. Volumen 1. Julio-diciembre. 2015. P. 333.



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

- (1) Que el incumplimiento de una norma internacional en materia de derechos humanos derive en la violación de una disposición específica y directa del tratado;<sup>60</sup>
- (2) Que la norma internacional no sea exigible en sí misma (operativa), sino de carácter estructuralmente programático. En la práctica, en el universo de las normas internacionales hay algunas que no tienen complejidad mayor y se cumplen sin problema; sin embargo, existen otras –la mayoría que reconocen derechos económicos, sociales y culturales– cuyo desarrollo, al ser de carácter prestacional, es postergado o simplemente no se cumple; y,<sup>61</sup>
- (3) Que en el ordenamiento jurídico interno no se impulsen medidas (legislativas, administrativas o jurisdiccionales) para tornar exigible y eficaz una norma convencional. Así, el bloque de convencionalidad, y la falta de desarrollo y aplicación internos, se ven menoscabados por **omisión**.<sup>62</sup>

111. Lo que tiene que observarse en cada uno de esos supuestos es: (1) que el incumplimiento pueda constatarse de manera específica y no de una manera abstracta; (2) que el desarrollo del derecho contenido en la cláusula convencional –normalmente de carácter económico, social o cultural– haya sido postergado o simplemente incumplido; y, (3) que la falta de la eficacia de ese derecho se deba a una omisión por parte del Estado.<sup>63</sup>

112. Dicho lo cual, para esta Primera Sala es claro que también **la simple inactividad de las autoridades del Estado fomenta la creación o mantenimiento de efectos jurídicos adversos, es decir, que son contrarios al parámetro de control de regularidad constitucional** y, por esa razón, **su inacción también se puede llegar a traducir en una fuente**

---

<sup>60</sup> *Ídem.*

<sup>61</sup> *Ídem.*

<sup>62</sup> *Ídem.*

<sup>63</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

**de inconstitucionalidad e inconvencionalidad**<sup>64</sup> que legítimamente puede ser objeto de análisis con motivo de la promoción de un juicio de amparo.

113. Así las cosas, esta Primera Sala estima que existen razones suficientes para resolver que **la omisión de una autoridad administrativa de actuar conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos configura también una violación sobre estos**, lo que puede ser objeto de justiciabilidad por vía del juicio de amparo.
114. Máxime que **se ha iterado que, cuando se combate la falta de ejercicio de las facultades de una autoridad, se genera una presunción de inconstitucionalidad que se encuentra obligada a desvirtuar.**<sup>65</sup>  
**(b) El derecho humano a un medio ambiente sano.**
115. El derecho a vivir en un medio ambiente sano es un derecho humano auténtico que entraña la facultad de toda persona, como parte de una colectividad, de exigir la protección efectiva del medio ambiente en el que se desarrolla, pero además protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma, lo que implica que su núcleo esencial de protección va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos.<sup>66</sup>
116. Esta Primera Sala ha enfatizado que, tratándose del derecho humano a un medio ambiente sano, la idea de **obligación** prevalece, pues el Estado está frente a responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Pastor Badilla, Claudia y Hernández Sánchez, Eduardo. *La omisión legislativa en la protección de los derechos políticos*. Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. UNAM. P. 284.

<sup>65</sup> Tesis Aislada 1a. CLXXV/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, p. 392, con número de registro digital 2009181, de rubro: **“ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR”**.

<sup>66</sup> Tesis Aislada 1a. CCLXXXIX/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación., Décima Época, libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 309, con número de registro 2018636, de rubro: **“DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL.”**.

<sup>67</sup> *Ídem*.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

117. Este derecho goza de dos dimensiones de protección; por un lado, una **individual**, cuya vulneración puede implicar afectaciones directas e indirectas sobre las personas en conexidad con otros derechos como a la salud, a la integridad personal o la vida –por ejemplo–; y, también una dimensión **colectiva**, pues es un interés universal que se debe a generaciones presentes y futuras<sup>68</sup>, lo que constituye el medio a través del cual es posible su tutela efectiva, mediante el replanteamiento de la forma de entender y aplicar sus garantías.<sup>69</sup>
118. Asimismo, el derecho al medio ambiente se clasifica en función de su objeto de protección. Por un lado, desde una dimensión **objetiva** o **ecologista**, que preserva al medio ambiente como un bien jurídico en sí mismo<sup>70</sup>, es decir, en función de su importancia para todos los organismos vivos con quienes los seres humanos comparten el planeta y que también son merecedores de protección en sí mismos.<sup>71</sup>
119. Y, por otro lado, desde una dimensión **subjetiva** o **antropocéntrica**, conforme a la cual la protección del derecho a un medio ambiente sano constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.<sup>72</sup>
120. Con independencia de la dimensión que se encuentre en tela de juicio a propósito de la solución de una controversia específica, lo cierto es que **la vulneración a cualquiera de las dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente** sin que sea necesaria la afectación de otro derecho fundamental.<sup>73</sup>

---

<sup>68</sup> Tesis Aislada 1a. CCXCII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 308, con número de registro 2018635, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA.**”.

<sup>69</sup> *Ídem.*

<sup>70</sup> Tesis Aislada 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 308, con número de registro 2018633, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL.**”.

<sup>71</sup> *Ídem.*

<sup>72</sup> *Ídem.*

<sup>73</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

### (b.1.) Obligación general del Estado de respetar y proteger al medio ambiente.

121. Con fundamento en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en el ámbito internacional, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también llamado "Protocolo de San Salvador"; en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano) y en la Declaración de Río, **es obligación de todas las autoridades del Estado –legislativas, administrativas y judiciales– la de adoptar, en el marco de sus competencias, todas aquellas medidas necesarias para la protección del ambiente.**<sup>74</sup>
122. Es decir, las autoridades están vinculadas con un deber constitucional e internacional –o convencional– de adoptar las medidas necesarias para garantizar a la ciudadanía el acceso a un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, tanto para las generaciones presentes como las futuras.<sup>75</sup>
123. Esta Primera Sala comparte el criterio de la Segunda en cuanto a que el derecho humano a un ambiente sano no se agota con el simple mandato de que las autoridades estatales se abstengan de afectar indebidamente el ambiente –lo que corresponde a un deber de “*respetar*”–, sino que conlleva también la **obligación de tomar todas las medidas positivas tendientes a protegerlo contra los actos de agentes no estatales que lo pongan en peligro** –es decir, un deber de “*proteger*”–.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Tesis Aislada 1a. CCXLVIII/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 411, con número de registro 2015825, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CONTENIDO.**”.

<sup>75</sup> Tesis Aislada 1a CCXLIX/2017 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 410, con número de registro 2015824, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER.**”.

<sup>76</sup> Vid. Tesis Aislada 2a. III/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 50, Enero de 2018, Tomo I, página 532, con número de registro 2016009, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE**

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

124. Y, a juicio de esta Primera Sala, les corresponde protegerlo también de los **actos de las autoridades mismas, quienes pueden llegar a ponerlo en peligro** no sólo como consecuencia de su acción, sino por su *omisión* de protección y garantía.
125. Así, la obligación del Estado de ofrecer protección contra los abusos cometidos por agentes, **estatales** y no estatales, forma parte del fundamento mismo del régimen internacional de derechos humanos, y exige que el Estado asuma **una función esencial de regulación y arbitraje de las conductas de los agentes que afecten indebidamente el medio ambiente**, por ejemplo, **adoptando medidas apropiadas para prevenir, investigar, castigar y reparar esos abusos mediante políticas adecuadas, actividades de reglamentación y sometimiento a la justicia.**<sup>77</sup>
126. Sobre esa base, el Estado mexicano tiene el deber de proteger a las personas no sólo mediante una legislación ambiental adecuada y aplicada de manera efectiva, sino también ofreciendo protección contra posibles actuaciones nocivas de agentes **públicos y privados**, pues permitir que terceros puedan incidir de manera desmedida en el medio ambiente no se encuentra a la altura de la conducta mínima esperada del gobierno de un país.<sup>78</sup>

### (c) El derecho humano al agua.

127. Previo al análisis del estándar de este derecho, para esta Primera Sala es fundamental hacer énfasis en la **relación interdependiente** que existe **entre el medio ambiente y el agua.**

---

LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES.”.

<sup>77</sup> Vid. *Ídem*.

<sup>78</sup> Vid. *Ídem*.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

128. Los ecosistemas, que son un conjunto de elementos bióticos<sup>79</sup> y abióticos<sup>80</sup> que interactúan en un espacio y tiempo específicos, transforman constantemente la materia y la energía disponibles en el ambiente mediante procesos funcionales donde **el agua juega un papel imprescindible**.<sup>81</sup>
129. Por ese motivo, el reconocimiento del carácter integrador del agua en el ecosistema es importante en cualquier determinación o medida que se tome para apropiarse del recurso hídrico, pues está íntimamente ligada a los procesos funcionales del ecosistema; de ahí que **el manejo sustentable del agua lleve implícito el manejo sustentable del ecosistema**.<sup>82</sup>
130. En materia hídrico-ambiental se ha definido que los dos mecanismos básicos para evaluar la sustentabilidad en el manejo del agua son:
- a) Realizar un análisis de los efectos que la apropiación del recurso hídrico tendrá en los ecosistemas a un corto, mediano y largo plazo; y,
  - b) Hacer un análisis comparativo de los flujos de entrada y salida de agua de un ecosistema específico con los flujos de los ecosistemas ya transformados. Esto es importante pues los aumentos o disminuciones drásticas en el flujo de los recursos hídricos tienen como consecuencia trastornos ambientales que pueden ser considerados como “no sustentables”.<sup>83</sup>
131. En concordancia con ese análisis doctrinario de sustentabilidad hídrica, el orden jurídico mexicano prevé un mecanismo específico para evaluar la sustentabilidad de las actuaciones del Estado, es decir, para analizar el impacto que pueden provocar sobre el medio ambiente, particularmente, tratándose del otorgamiento de concesiones y asignaciones para la explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales.

---

<sup>79</sup> Organismos con vida.

<sup>80</sup> Organismos que no permiten que haya vida, pero que son fundamentales para los seres que los habitan.

<sup>81</sup> Ávila García, Patricia. "Agua, medio ambiente y desarrollo en el siglo XXI". 2003. P. 109.

<sup>82</sup> *Íbid.*, 112.

<sup>83</sup> *Íbid.*, p. 113.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

132. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente regula las **manifestaciones de impacto ambiental**, que son documentos mediante los cuales las autoridades dan a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o **actividad**, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.<sup>84</sup>
133. En ese sentido, la Ley de Aguas Nacionales establece que a toda solicitud sobre concesiones y asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales debe adjuntarse la manifestación de impacto ambiental que con ese propósito prevé la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente<sup>85</sup>. Asimismo, al resolver el *amparo en revisión 54/2021*<sup>86</sup>, en consistencia con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, esta Primera Sala entendió que existe una obligación de realizar evaluaciones de impacto ambiental ante cualquier actividad que tenga un impacto negativo significativo en el medio ambiente, como en este caso.
134. Ahora bien, para el entendimiento óptimo del contenido protector del derecho humano al agua ha de hacerse hincapié especial en que el problema de su garantía o efectividad no radica –necesariamente– en su insuficiencia, sino en su tendencia a ser monopolizada<sup>87</sup> y en su distribución inadecuada, así como en el hecho de que su contaminación aumenta exponencialmente y que sus fuentes se destruyen de forma bastante acelerada.<sup>88</sup>
135. El recurso hídrico en el siglo XXI representa un paradigma para la sobrevivencia de los seres humanos, atendiendo a un ritmo acelerado la demanda global; se trata de un recurso natural limitado que, por ende, es

---

<sup>84</sup> Artículos 3º, fracción XXI, 28, fracciones X y XIII, 30, 32, 34, y 35, 35 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

<sup>85</sup> Artículos 21 Bis, fracción II, y 23, párrafo segundo, de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>86</sup> *Amparo en revisión 54/2021*, resuelto por la Primera Sala en sesión del día nueve de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>87</sup> Acosta, Alberto y Martínez, Esperanza. Agua: un derecho humano fundamental. Editorial Abya-Yala. 2010. P. 10.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 7.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

escaso y sobrevalorado. Ante tal situación, **el interés que adquiere es prioritario a nivel mundial.**<sup>89</sup>

136. Lo cierto es que, a pesar de que el agua es considerada como un recurso valioso para la subsistencia del ser humano, se encuentra expuesto a su contaminación, a alteraciones en su circulación y afectaciones en su capacidad para renovarse.<sup>90</sup>
137. El fundamento en sede nacional del derecho humano al agua son los artículos 4º, párrafo quinto; 27; 115, fracción III, inciso a); y, 122, apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, debe destacarse que estas disposiciones no otorgan elementos que garanticen su eficacia y ejercicio como un derecho fundamental.
138. Su naturaleza como “derecho humano” auténtico se encuentra reconocida en fuentes internacionales, principalmente en la *Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas*<sup>91</sup>.
139. Este documento internacional dispone que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud; y, **como derecho humano es indispensable para vivir dignamente y una condicionante previa para la realización de otros derechos.**<sup>92</sup>
140. El agua es necesaria para diversas finalidades, incluido el uso personal y doméstico. Por ejemplo, es necesaria para la producción de alimentos y también para asegurar la higiene ambiental. Se trata de un recurso que

---

<sup>89</sup> Hernández, Francisca. "El agua como derecho humano." en *Revista Inclusiones*. 2020. P. 3.

<sup>90</sup> *Ídem*.

<sup>91</sup> *Íbid.*, p. 6.

ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Observación general N° 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Distr. GENERAL E/C.12/2002/11 20 de enero de 2003.

<sup>92</sup> *Ídem*.



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

procura un medio de subsistencia y sirve también, incluso, para disfrutar prácticas culturales.<sup>93</sup>

141. Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse siempre prioridad al derecho a utilizarla con fines personales y domésticos como una medida para evitar el hambre y las enfermedades.<sup>94</sup>
142. Ahora bien, el derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las “libertades” consisten en el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercerlo y a no ser objeto de injerencias arbitrarias, como no sufrir cortes arbitrarios en su suministro o a no contaminar los recursos hídricos.
143. En cambio, los “derechos” comprenden el acceso a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades para disfrutarla.<sup>95</sup> Además, –como se anticipó– el agua debe recibir trato como bien social y cultural, y **nunca fundamentalmente** como un bien **económico**.<sup>96</sup>
144. Además, **uno de los mandatos ineludibles de este derecho radica en que su ejercicio debe garantizarse tanto a generaciones actuales como futuras**<sup>97</sup> y siempre en cumplimiento de las garantías mínimas siguientes:
  - (a) **Disponibilidad**, de tal forma que su abastecimiento sea continuo y suficiente para los usos personales y domésticos (consumo, saneamiento, colada, preparación de alimentos, higiene personal y doméstica).<sup>98</sup>

---

<sup>93</sup> *Íbid.*, párr. 7.

<sup>94</sup> *Ídem.*

<sup>95</sup> *Íbid.*, p. 11.

<sup>96</sup> *Ídem.*

<sup>97</sup> *Ídem.*

<sup>98</sup> *Íbid.*, p. 12.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

(b) **Calidad**, pues el agua para uso personal y doméstico debe ser salubre y, por tanto, no contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan representar una amenaza para la salud de las personas; así como tener un color, olor y sabor aceptables para ese mismo fin.<sup>99</sup>

(c) **Accesibilidad**, pues sus instalaciones y servicios deben ser asequibles para todos sin discriminación.<sup>100</sup>

La *accesibilidad física* implica que debe poder accederse a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable, en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o cercanías inmediatas; la *accesibilidad económica* implica que los costos, directos e indirectos, asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y nunca comprometer el ejercicio de otros derechos; la *no discriminación*, que quiere decir que el agua y sus instalaciones no pueden ser negados a nadie, mucho menos a sectores vulnerables y marginados de la población; y, el *acceso a la información*, que implica que toda persona tiene derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre cuestiones de agua.<sup>101</sup>

### (c.1.) Obligaciones internacionales del Estado mexicano en materia del derecho humano al agua.

145. Más allá de las normas internas<sup>102</sup> que definen la forma en que el Estado mexicano debe dar operatividad al derecho humano al agua, y que serán invocadas al momento de dar contestación a los conceptos de violación, por la materia de la *litis* del asunto es importante para esta Sala hacer hincapié

---

<sup>99</sup> *Ídem.*

<sup>100</sup> *Ídem.*

<sup>101</sup> *Ídem.*

<sup>102</sup> *Vgr.* La Ley de Aguas Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el martes 1 de diciembre de 1992.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

en las obligaciones internacionales que ha adoptado el Estado mexicano para la promoción, protección, respeto y defensa de este derecho.

146. Lo anterior, no sin antes resaltar que algunas de esas obligaciones tienen su fundamento en normas de *soft law* que, si bien no reúnen las mismas características que un tratado internacional, su contenido y aplicación coadyuva en el cumplimiento de diversas obligaciones nacionales e internacionales, en este caso, en materia del derecho al agua.<sup>103</sup>
147. Es decir, son instrumentos que permiten hacer efectivo u operativo el derecho de mérito, de acuerdo con las obligaciones y compromisos que México ha adoptado en sede nacional e internacional.<sup>104</sup>
148. Dicho lo cual, esta Primera Sala encuentra que **las obligaciones generales del Estado mexicano en materia del derecho humano al agua en sede internacional son las siguientes.**

### **Obligaciones de respetar:**

- 1) Abstenerse de toda práctica o actividad que reduzca<sup>105</sup>, deniegue y/o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad<sup>106</sup>;
- 2) Abstenerse de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución de agua<sup>107</sup>;

### **Obligaciones de proteger:**

---

<sup>103</sup> Vid. Amparo directo en revisión 13/2021, resuelto en sesión correspondiente al siete de diciembre de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, y de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero por consideraciones distintas y anuncia voto concurrente y de Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y de la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

<sup>104</sup> Vid. *Ídem*.

<sup>105</sup> ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 21.

<sup>106</sup> *Ídem*.

<sup>107</sup> *Ídem*.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

- 3) Impedir que *terceros* menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua, es decir, por particulares, grupos, empresas u otras entidades, así como quienes obren en su nombre<sup>108</sup>;
- 4) Adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir que *terceros* denieguen el acceso al agua en condiciones de igualdad<sup>109</sup>;
- 5) Adoptar medidas legislativas o de otra índole para impedir que *terceros* contaminen el agua<sup>110</sup>;
- 6) Adoptar medidas legislativas o de otra índole para impedir que *terceros* exploten de forma inequitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua<sup>111</sup>;
- 7) Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos o pozos) sean explotados o estén controlados por *terceros*, el Estado debe impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables<sup>112</sup>;
- 8) Para dar cumplimiento a la obligación previa, el Estado debe establecer un sistema normativo eficaz que prevea la supervisión independiente de esos *terceros*, una auténtica participación pública en esas cuestiones, y la imposición de multas por incumplimiento<sup>113</sup>;

### Obligaciones de cumplir:

---

<sup>108</sup> *Íbid.*, párr. 23.

<sup>109</sup> *Ídem.*

<sup>110</sup> *Ídem.*

<sup>111</sup> *Ídem.*

<sup>112</sup> *Íbid.*, párr. 24.

<sup>113</sup> *Ídem.*

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

- 9) Preservar del agua<sup>114</sup>;
- 10) Reconocer el derecho al agua en el ordenamiento político y jurídico nacional, **preferentemente** mediante la aplicación de **leyes**<sup>115</sup>;
- 11) Reconocer al agua –también<sup>116</sup>– como un bien económico<sup>117</sup>;
- 12) Adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre, mediante estrategias como: **la reducción de recursos hídricos por extracción, desvío o contención**; la eliminación de la contaminación, la vigilancia de las reservas, la seguridad de que cualquier mejora propuesta no obstaculice su acceso, **el examen de las repercusiones de las medidas en la disponibilidad del agua y sus cuentas**, el aumento del uso eficiente por los consumidores; la reducción del desperdicio durante su distribución, y la creación de instituciones apropiadas para la aplicación de esas estrategias y programas<sup>118</sup>;
- 13) Adoptar medidas positivas<sup>119</sup>, así como una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho<sup>120</sup>;

---

<sup>114</sup> Principio 2 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia, 16/06/1972).

<sup>115</sup> ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 26.

<sup>116</sup> Aunque no fundamentalmente.

<sup>117</sup> Principio 4, de la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. (Dublín, Irlanda, 30/01/1992).

<sup>118</sup> ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 28.

<sup>119</sup> *Íbid.*, párr. 25.

<sup>120</sup> *Íbid.*, párr. 26.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

- 14) Suministrar agua salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de la contaminación al medio ambiente<sup>121</sup>;
- 15) Difundir información adecuada sobre el uso higiénico del agua, la protección de sus fuentes y los métodos para reducir sus desperdicios<sup>122</sup>;
- 16) Garantizar y facilitar<sup>123</sup> el acceso al agua pura y a su saneamiento por un precio asequible<sup>124</sup> y sin discriminación<sup>125</sup>; particularmente en zonas rurales y zonas urbanas desfavorecidas<sup>126</sup>;
- 17) Para garantizar que el agua sea asequible, adoptar medidas como<sup>127</sup>: la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas; políticas adecuadas en materia de precios –como el suministro de agua a título gratuito o de bajo costo–; y, suplementos de ingresos<sup>128</sup>;
- 18) Gestionar eficazmente los recursos hídricos a través de un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social con la protección de los ecosistemas naturales<sup>129</sup>;

---

<sup>121</sup> Artículo 14, párrafo segundo, inciso h), de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. (N.Y, USA, 18/12/1979); artículo 24, párrafo segundo, inciso c), de la Convención sobre los Derechos del Niño (N.Y., USA, 20/11/1989).

<sup>122</sup> ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 25.

<sup>123</sup> *Ídem.*

<sup>124</sup> Principio 4 de la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. (Dublín, Irlanda, 30/01/1992); principio 2 del Programa de Acción de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Población y el Desarrollo. (El Cairo, Egipto 13/09/1994); ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15. *Op.cit.*, párr. 25.

<sup>125</sup> Artículo 28, numeral 2, inciso a), de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (N.Y., USA, 13/12/2006).

<sup>126</sup> ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 26.

<sup>127</sup> Listado enunciativo.

<sup>128</sup> ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 27.

<sup>129</sup> Principio 1 de la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible. (Dublín, Irlanda, 30/01/1992).

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

- 19) Evitar la descarga de sustancias tóxicas en cantidades o concentraciones letales en el agua<sup>130</sup>;
- 20) Tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación del agua<sup>131</sup>;
- 21) Aplicar políticas ambientales que aseguren que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente<sup>132</sup>;
- 22) Controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que puedan tener, para el medio ambiente y para el agua, las actividades que se realicen en cualquiera de sus esferas<sup>133</sup>;
- 23) Lograr una mejora sustancial en las normas y los niveles de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento ambiental<sup>134</sup>;
- 24) Para el año 2030, lograr el acceso universal y equitativo de agua potable a un precio asequible para todos<sup>135</sup>, es decir, sin discriminación.

### **(d) La inconventionalidad por omisión administrativa en detrimento de los derechos humanos al medio ambiente y al agua.**

---

<sup>130</sup> Principio 6 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia, 16/06/1972); ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 21.

<sup>131</sup> Principio 7 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia, 16/06/1972).

<sup>132</sup> Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia, 16/06/1972)

<sup>133</sup> Principio 24 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, Suecia, 16/06/1972).

<sup>134</sup> Artículo 1 de la Resolución 35/18 de la ONU. Proclamación del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental. (10/11/1980); ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 29.

<sup>135</sup> Objetivo 6, meta 6.1, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (1/01/2016); artículo 2 de la Resolución A/RES/58/217, "El agua, fuente de vida", 2005-2015" (09/04/2004)

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

149. Con base en el marco jurídico-teórico previo, esta Primera Sala concluye que las autoridades del Estado mexicano pueden incurrir en omisiones administrativas cuando incumplen con sus deberes adoptados en sede internacional en materia de promoción, protección, defensa y garantía del derecho humano al agua.
150. *Inconvencionalidades por omisión administrativa* que se configuran como violaciones auténticas a derechos humanos reconocidos por el parámetro de control de regularidad constitucional que, como se anticipó, es un cuerpo normativo que goza de eficacia directa.
151. Así las cosas, las autoridades del Estado mexicano, dentro de sus competencias respectivas, incurren también en una inconvencionalidad por omisión administrativa cuando incumplen con alguna de sus obligaciones generales en materia del derecho humano al agua; las cuales pueden sintetizarse en:
- a) **Abstenerse de restringir el acceso** al agua en condiciones de disponibilidad, calidad y accesibilidad (física, económica, sin discriminación, y de manera informada)<sup>136</sup>;
  - b) **Adoptar todas las medidas positivas necesarias para proteger a la ciudadanía de actuaciones de terceros**, estatales y no estatales, que menoscaben ilegítimamente el ejercicio del derecho humano al agua<sup>137</sup>; y,
  - c) **Adoptar todas las medidas positivas necesarias para garantizar la preservación, el suministro y el saneamiento de agua potable, salubre y suficiente**, sin ocasionar daño al medio ambiente, de tal

---

<sup>136</sup> Obligación de respetar.

<sup>137</sup> Obligación de cumplir.



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

manera que lo puedan ejercer tanto las generaciones presentes como las futuras<sup>138</sup>.

**(e) Estudio de los conceptos de violación a la luz del marco jurídico-teórico establecido en los apartados anteriores.**

152. Con base en el marco jurídico-teórico anterior, y con fundamento en el principio de *indubio pro natura*<sup>139</sup>, esta Primera Sala resuelve que son **parcialmente fundados** los argumentos planteados por la quejosa en su concepto de violación único.
153. Para sustentar dicha afirmación, esta Primera Sala se permite abordar los razonamientos propuestos por la quejosa de conformidad con un orden metodológico *distinto* al planteado en su concepto de violación.
154. Bajo esa tesitura, por una parte, se concluye que es **infundado** el argumento mediante el cual sostiene que la Secretaría fue omisa en expedir decretos para el establecimiento de “zonas de veda” sobre los recursos hídricos del Acuífero materia de la *litis*.
155. A diferencia de ello, la Secretaría señalada como responsable, si bien desde el año 2013 no ha emitido decretos novedosos de veda en aras de

---

<sup>138</sup> Obligación de cumplir.

<sup>139</sup> *Léase*. El “principio de precaución” en materia ambiental implica que, **cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental**. *Vid.* Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 11/2022 (11a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 840, con número de registro 2024374, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.**”. Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 9/2022 (11a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Undécima Época, Libro 12, Abril de 2022, Tomo II, página 841, con número de registro 2024375, de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DEBE SER CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.**”. Tesis Aislada 1a. CCXCIII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 390, con número de registro 2018769, de rubro: “**PROYECTOS CON IMPACTO AMBIENTAL. LA FALTA DE EVALUACIÓN DE RIESGOS AMBIENTALES EN SU IMPLEMENTACIÓN, VULNERA EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.**”

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

limitar su explotación, lo cierto es que ha **mantenido la vigencia** de diversos cuerpos normativos para lograrlo; estos son<sup>140</sup>:

- (a) El *DECRETO que establece **veda**<sup>141</sup> por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en las zonas de Ceballos y de La Laguna, que comprenden parte de los Estados de Chihuahua, Durango y Coahuila*", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1958, el cual comprende la mayor parte del acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523;
- (b) El *DECRETO por el que se establece **veda**<sup>142</sup> para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la Región Lagunera*", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de abril de 1965, el cual comprende porciones al norte, noreste y sur del acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523;
- (c) El *REGLAMENTO para el uso, explotación y aprovechamiento de las Aguas del Subsuelo en la zona conocida como comarca lagunera y que establece la **reserva**<sup>143</sup> de agua potable respectiva*", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de agosto de 1991, el cual comprende una porción del acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523, en el Estado de Coahuila de Zaragoza; y,
- (d) El *ACUERDO General por el que se **suspende provisionalmente**<sup>144</sup> el libre alumbramiento en las porciones no vedadas, no reglamentadas o no sujetas a reserva de los 18 acuíferos que se indican*", publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de abril de 2013, a través del cual en la porción del acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, que en el mismo se indica, se prohíbe la perforación de pozos, la construcción de obras de infraestructura o la instalación de cualquier otro mecanismo que tenga por objeto el alumbramiento o extracción de las aguas nacionales del subsuelo, y el incremento de volúmenes autorizados o registrados, hasta en tanto se emita el instrumento jurídico que permita realizar la administración y uso sustentable de las aguas nacionales del subsuelo.

156. Sin que se advierta –además– que estos instrumentos normativos hubieren sido derogados y/o abrogados. De ahí que para esta Primera Sala no sea

---

<sup>140</sup> ACUERDO por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de las aguas nacionales subterráneas del Acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de junio de 2016

<sup>141</sup> Énfasis añadido.

<sup>142</sup> Énfasis añadido.

<sup>143</sup> Énfasis añadido.

<sup>144</sup> Énfasis añadido.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

posible resolver que la Secretaría ha sido omisa en vedar o reservar formalmente los recursos hídricos del Acuífero para su preservación en ciertos aspectos. Por ende, le corresponde resolver que el argumento correspondiente es **infundado**.

157. Sin embargo, por otro parte, se estima que son **fundados** el resto de sus argumentos de inconstitucionalidad, toda vez que las autoridades señaladas como responsables **sí** fueron **omisas** en acatar diversas de sus obligaciones (de respetar, proteger y cumplir), internacionales y nacionales, en materia del derecho humano al agua, en relación con el diverso derecho a un medio ambiente sano. Aspecto que se explica en los apartados considerativos siguientes.

### **(e.1.) Inconvencionalidad por omisión en el cumplimiento de obligaciones en materia del derecho humano al agua, en relación con el medio ambiente.**

158. Esta Primera Sala estima que las tres autoridades señaladas como responsables, en el ejercicio de su competencia respectiva, han sido **omisas** en desplegar sus atribuciones para cumplir con su deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar el suministro sustentable de agua potable, salubre y suficiente a las personas físicas integrantes de la parte quejosa, quienes habitan un entorno adyacente al Acuífero materia de la *litis*; así como su adopción en aras de hacer efectivo el objeto social de la persona moral que la integra.
159. Del “Programa Hídrico Regional 2021-2024”<sup>145</sup> se percibe como **hecho notorio**<sup>146</sup> que el agua subterránea del Acuífero Principal Región Lagunera

---

<sup>145</sup> Gobierno de México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. CONAGUA. Programa Hídrico Regional 2021-2024. Región Hidrológico-Administrativa VII Cuencas Centrales del Norte. P. 23 Consultado en [PHR\\_2021-2024\\_RHA\\_VII\\_CUENCAS\\_CENTRALES.pdf \(conagua.gob.mx\)](https://conagua.gob.mx/PHR_2021-2024_RHA_VII_CUENCAS_CENTRALES.pdf) (2 de marzo de 2023).

<sup>146</sup> Tesis de Jurisprudencia P./J. 74/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Junio de 2006, página 963, con número de registro 174899, de rubro: “HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.”.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

(clave 523) presenta un déficit de ciento cuarenta y nueve millones de metros cúbicos anuales, por lo que **dejó de existir volumen disponible para otorgar concesiones o asignaciones.**

160. Incluso, como indicó la quejosa, el Director General de la CONAGUA – desde el año 2016– dispuso<sup>147</sup> que la **disponibilidad nula** anual de su agua subterránea implicaba que **el recurso hídrico debía estar sujeto a una extracción, explotación, uso y aprovechamiento controlados para lograr la sustentabilidad ambiental del Acuífero.**
161. Y además reconoció el riesgo fundado de que se **agravara** la sobreexplotación del Acuífero, con un consecuente abatimiento del nivel de saturación, incremento en costos de bombeo y deterioro en la calidad del agua en detrimento de sus usuarios. Lo que –de hecho– para el año 2020 ya había sucedido.<sup>148</sup>
162. Por esa razón –incluso– en la parte dispositiva última del *Acuerdo* de 2016 se definieron una serie de recomendaciones para combatir esa problemática hídrica, dentro de las que se estableció la de **decretar un ordenamiento para el control de la extracción, explotación, uso o aprovechamiento de las aguas subterráneas en la superficie del Acuífero**; y, una vez establecido dicho ordenamiento, se recomendó integrar el padrón de usuarios de las aguas subterráneas, conforme a los mecanismos y procedimientos que también habría de establecer la propia Comisión.
163. Para cumplir con su deber, la CONAGUA aprobó una cartera de proyectos para preservar los recursos hídricos del Acuífero en cuestión, y los enunció

---

<sup>147</sup> Vid. “9. CONCLUSIONES”. ACUERDO por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de las aguas nacionales subterráneas del Acuífero Principal-Región Lagunera, clave 0523, en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2016

<sup>148</sup> Vid. Gobierno de México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. CONAGUA. Programa Hídrico Regional 2021-2024. Región Hidrológico-Administrativa VII Cuencas Centrales del Norte. P. 23 Consultado en [PHR\\_2021-2024\\_RHA\\_VII\\_CUENCAS\\_CENTRALES.pdf](https://conagua.gob.mx/PHR_2021-2024_RHA_VII_CUENCAS_CENTRALES.pdf) (conagua.gob.mx) (2 de marzo de 2023).

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

en el “Programa Hídrico Regional 2021-2024”, a saber: (a) un recorrido de la red de monitoreo piezométrico<sup>149</sup>; (b) la actualización de sus estudios geohidrológicos<sup>150</sup>; y, (c) un plan de gestión o manejo<sup>151</sup> del mismo.

164. Sin embargo, pese al establecimiento formal de esa “cartera de programas” de la CONAGUA, lo cierto es que ninguna de las autoridades señaladas como responsables –en sus respectivos informes justificados– *desvirtuó* materialmente la afirmación de haber sido omisas en el cumplimiento de la adopción de medidas positivas vigentes para controlar la explotación del Acuífero y, por el contrario, dar cuenta de las estrategias específicas que se hubieren implementado en aras de garantizar su preservación y manejo sustentable inmediatos.
165. Ni la Secretaría del Medio Ambiente, ni la CONAGUA, ni el Organismo Cuenca Centrales del Norte tuvo a bien *desvirtuar*<sup>152</sup> el haber sido omisas en la implementación de medidas, específicas e individualizadas, tendentes a preservar el Acuífero *sin* perjuicio del medio ambiente, a pesar de haber reconocido que la disponibilidad de sus recursos hídricos es nula e, incluso, a pesar de haber aprobado “formalmente” algunos proyectos para combatir su sobreexplotación y déficit hídricos.
166. Si bien la CONAGUA transcribió en su informe una serie de disposiciones reglamentarias que ha emitido la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales con el afán de justificar que con esas disposiciones se ha dado operatividad al mandato internacional de preservar el agua y garantizar su suministro para generaciones presentes y futuras (manejo sustentable del agua), esta Primera Sala considera que **esas normas**

<sup>149</sup> Programa Hídrico Regional 2021-2024. *Op.cit.*, p. 113.

<sup>150</sup> Programa Hídrico Regional 2021-2024. *Op.cit.*, pp. 85 y 113.

<sup>151</sup> Programa Hídrico Regional 2021-2024. *Op.cit.*, p. 111.

<sup>152</sup> Tesis Aislada 1a. CLXXV/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, p. 392, con número de registro digital 2009181, de rubro: “**ACTO RECLAMADO. SI CONSISTE EN LA FALTA DE EJERCICIO DE LAS FACULTADES DE LA AUTORIDAD, SE GENERA UNA PRESUNCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE ÉSTA DEBE DESVIRTUAR.**”

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

**reglamentarias son exiguas para desvirtuar los extremos de su omisión.**

167. Ello, pues en esas disposiciones tan solo se estableció cuáles serían las facilidades administrativas que se implementarían en aras de concesionar y asignar **todas** las aguas nacionales.
168. Sin embargo, **en ninguna de esas normas reglamentarias se establecieron las medidas concretas a realizar y por aplicar directamente sobre el Acuífero en cuestión, con el propósito inmediato de impedir su sobreexplotación; ni mucho menos se advierte que se hubieren implementado medidas específicas para controlar o administrar sustentablemente su concesionamiento o asignación o, en el más grave de los escenarios, medidas específicas para suspender temporalmente su concesión** hasta recuperar razonablemente sus recursos.
169. Ni mucho menos aún se advierte que las autoridades hubieren realizado una evaluación formal de los impactos ambientales que la apropiación del recurso hídrico del Acuífero tendría en el ecosistema al que pertenece en un corto, mediano y largo plazo; ni tampoco un análisis comparativo de los flujos de entrada y salida de sus recursos en relación con los flujos de otros ecosistemas ya transformados<sup>153</sup> **con la finalidad de concesionarlo o asignarlo en condiciones de sustentabilidad auténtica.**
170. De hecho, como se lee en los informes justificados, las autoridades responsables reconocieron de forma expresa haberlo concesionado a *pesar* del déficit de sus recursos, sin que hubieren demostrado haberlo hecho con responsabilidad sustentable, tal como lo mandata el marco internacional en la materia.

---

<sup>153</sup> Ávila García, Patricia. *Op.cit.*, p. 113.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

171. De ahí que esta Primera Sala resuelva que asiste la razón a la parte quejosa en el sentido de que las autoridades fueron omisas en el cumplimiento de sus deberes internacionales en materia del derecho humano al agua en perjuicio directo de su esfera fundamental, tanto como personas físicas, como personas morales defensoras de este derecho.

### **(e.2.) Omisión administrativa en el cumplimiento de las obligaciones nacionales en materia del derecho humano al agua, en relación con el medio ambiente.**

172. Con independencia del incumplimiento de sus deberes adoptados en sede internacional, para esta Primera Sala es claro –también– el incumplimiento en que incurrieron las autoridades responsables en sede nacional a propósito del control y manejo sustentable de los recursos del Acuífero respectivo. Se explica.

### **(e.2.1.) Omisión administrativa<sup>154</sup> de la Secretaría del Medio Ambiente.**

173. En concordancia con sus deberes internacionales, esta Primera Sala concluye que la Secretaría del Medio Ambiente fue **omisa** en proponer y/o actualizar, en ejercicio de la discrecionalidad propia de sus atribuciones, *nuevos proyectos de ley, reglamentos, decretos o acuerdos* tendentes a **evitar la sobreexplotación y garantizar el manejo sustentable del Acuífero materia de la *litis***; así como **omisa** en valorar la pertinencia<sup>155</sup> de expedir y, en su caso, la expedición misma de Normas Oficiales Mexicanas en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización para cumplir con ese propósito, con fundamento en el

---

<sup>154</sup> Algunas de ellas materialmente legislativas

<sup>155</sup> Habida cuenta de la discrecionalidad de sus atribuciones. Se trata de una facultad potestativa de ejercicio obligatorio.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

artículo 8º de la Ley de Aguas Nacionales<sup>156</sup>, en relación con el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>157</sup>

174. En otras palabras, esta Primera Sala encuentra que esa Secretaría fue **omisa** en adoptar las medidas positivas necesarias –incluidas las de actualización–, particularmente normativas o regulatorias, para controlar la sobreexplotación, el uso o aprovechamiento de los recursos hídricos del Acuífero en cuestión<sup>158</sup>.
175. Máxime cuando el Estado mexicano asumió el compromiso internacional expreso de mejorar sustancialmente las normas tendentes a la protección y garantía de los recursos hídricos, así como a mejorar los niveles de los servicios de su suministro y saneamiento ambiental<sup>159</sup>.
176. Asimismo, esta Primera Sala considera que la Secretaría es responsable de haber sido **omisa** en evaluar la sustentabilidad con que se siguen otorgando concesiones y asignaciones sobre el Acuífero respectivo, pues tampoco desvirtuó su omisión de realizar **evaluaciones de impacto**

---

<sup>156</sup> “Artículo 8 de la Ley de Aguas Nacionales. Son atribuciones del Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

I. Proponer al Ejecutivo Federal la política hídrica del país;

II. Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos relativos al sector;

III. Fungir como Presidente del Consejo Técnico de "la Comisión";

IV. Suscribir los instrumentos internacionales, que de acuerdo con la Ley sean de su competencia, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, e instrumentar lineamientos y estrategias para el cumplimiento de los tratados internacionales en materia de aguas;

V. Expedir las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a propuesta de "la Comisión", y

VI. Las que en materia hídrica le asignen específicamente las disposiciones legales, así como aquellas que le delegue el Titular del Ejecutivo Federal.”

<sup>157</sup> Que dispone sobre la facultad potestativa del Ejecutivo Federal de **reglamentar** la extracción, utilización, e incluso el establecimiento de zonas vedadas, de las aguas del subsuelo, así como para las demás aguas de propiedad nacional.

<sup>158</sup> Artículo 39 de la Ley de Aguas Nacionales.  
(...)

En los casos de sequías extraordinarias, sobreexplotación grave de acuíferos o condiciones de necesidad o urgencia por causa de fuerza mayor, el Ejecutivo Federal adoptará medidas necesarias para controlar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, mismas que se establecerán al emitir el decreto correspondiente para el establecimiento de zonas reglamentadas.”

<sup>159</sup> Artículo 1 de la Resolución 35/18 de la ONU. Proclamación del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental. (10/11/1980); ONU. CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). *Op.cit.*, párr. 29.



## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

**ambiental**, y haber emitido las **manifestaciones** correspondientes<sup>160</sup>, necesarias para medir el impacto que aquellas causan sobre el ecosistema al que pertenece, en un corto, mediano y largo plazos.

### (e.2.2.) Omisión administrativa de la CONAGUA.

177. Por su parte, esta Primera Sala resuelve que la CONAGUA fue **omisa** en formular una política hídrica sobre el Acuífero materia de la *litis* en aras de evitar su sobreexplotación y escasez, así como para alcanzar su sustentabilidad hidrológica, y *entonces* ponerla a consideración del Poder Ejecutivo Federal.<sup>161</sup>
178. De igual manera, se estima que fue **omisa** en proponerle a este criterios y lineamientos para dar unidad y congruencia a sus acciones con las del Gobierno Federal en este sentido; así como **omisa** en, no solo adoptar, sino aplicar programas y lineamientos técnicos y administrativos para evitar su sobreexplotación<sup>162</sup> y, de esta forma, atender la emergencia relativa a la escasez extrema de sus recursos.

---

<sup>160</sup> Artículos 3º, fracción XXI, 28, fracciones X y XIII, 30, 32, 34, y 35, 35 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y, artículos 21 Bis, fracción II, y 23, párrafo segundo, de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>161</sup> "Artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales.

(...)

Son atribuciones de "la Comisión" en su Nivel Nacional, las siguientes:

(...)

II. Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de "la Secretaría", así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política; (...)."

<sup>162</sup> Artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales.

(...)

"I. Fungir como la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la presente Ley corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o "la Secretaría" y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios;

II. Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de "la Secretaría", así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política;

(...)

V. Proponer los criterios y lineamientos que permitan dar unidad y congruencia a las acciones del Gobierno Federal en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, y asegurar y vigilar la coherencia entre los respectivos programas y la asignación de recursos para su ejecución;

(...)

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

179. En esa misma línea, esta Primera Sala encuentra que la CONAGUA fue **omisa** en proponer a la Secretaría la emisión posible de Normas Oficiales Mexicanas para alcanzar el manejo sustentable del Acuífero y, en ese tenor, garantizar su preservación.<sup>163</sup>
180. En un orden de ideas distinto a las obligaciones “normativas” o “regulatorias”, se estima que la CONAGUA fue **omisa** en adoptar y aplicar las medidas necesarias para garantizar el abastecimiento del uso doméstico y público urbano de los recursos del Acuífero **tomando como base para esa determinación la situación de emergencia y escasez extrema** (“disponibilidad nula”) en que se encuentra.<sup>164</sup>

### (e.2.3.) Omisión administrativa de la Cuenca Centrales del Norte.

VI. Emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;

VII. Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;  
(...)

XX. Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga a que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua;  
(...)

XXVI. Promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar el desarrollo de una cultura del agua que considere a este elemento como recurso vital, escaso y de alto valor económico, social y ambiental, y que contribuya a lograr la gestión integrada de los recursos hídricos;  
(...)

XXXI. Proponer a la "Secretaría" las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica;  
(...)

XXXV. Realizar toda clase de actos jurídicos que sean necesarios para cumplir con sus atribuciones, así como aquellos que fueren necesarios para la administración de los recursos y bienes a su cargo;  
(...)

XLI. Definir los lineamientos técnicos en materia de gestión de aguas nacionales, cuencas, obras y servicios, para considerarlos en la elaboración de programas, reglamentaciones y decretos de vedas y reserva;  
(...).

<sup>163</sup> “Artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales.

(...)

Son atribuciones de "la Comisión" en su Nivel Nacional, las siguientes:

(...)

XXXI. Proponer a la "Secretaría" las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica;

(...).

<sup>164</sup> Artículo 9 de la Ley de Aguas nacionales.

(...)

L. En situaciones de emergencia, escasez extrema, o sobreexplotación, tomar las medidas necesarias, normalmente de carácter transitorio, las cuales cesarán en su aplicación cuando "la Comisión" así lo determine, para garantizar el abastecimiento del uso doméstico y público urbano, a través de la expedición de acuerdos de carácter general; cuando estas acciones pudieren afectar los derechos de concesionarios y asignatarios de aguas nacionales, concertar con los interesados las medidas que correspondan, con apego a esta Ley y sus reglamentos;

(...).

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

181. Como consecuencia del incumplimiento de los deberes de las dos autoridades previas, esta Primera Sala resuelve que la cuenca “Cuencas Centrales del Norte” fue **omisa** en acordar y proponer una política hídrica (regional) sobre el Acuífero, en congruencia con la política hídrica nacional, así como **omisa** en adoptar todas las medidas necesarias, dentro del ámbito de sus atribuciones, para gestionar sustentablemente sus recursos.<sup>165</sup>
182. **Omisa** en proponer a las autoridades responsables anteriores una estrategia para gestionar y concertar los recursos necesarios, incluyendo los de carácter financiero, para la consecución de programas y acciones hídricas tendentes a combatir y evitar la escasez extrema del Acuífero materia de la *litis*, así como para evitar su sobreexplotación, en coordinación con la CONAGUA.<sup>166</sup>
183. Finalmente, esta Primera Sala resuelve que fue **omisa** también en cumplir con su obligación de vigilar, en el ámbito federal, el estricto cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales<sup>167</sup> en relación con la situación específica del Acuífero materia de esta controversia.

### (e.3.) Conclusión.

---

<sup>165</sup> “Artículo 12 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales. El Consejo Consultivo de cada Organismo de Cuenca tendrá las siguientes facultades:

I. Conocer y acordar la política hídrica regional por cuenca hidrológica, en congruencia con la política hídrica nacional, así como las medidas que permitan la programación hídrica y la acción coordinada entre las dependencias, entidades y organismos de las administraciones públicas federal y estatales, y a través de éstas, las municipales, que deban intervenir en materia de gestión de los recursos hídricos; (...).”

<sup>166</sup> “Artículo 12 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales. (...)

IV. Proponer los términos para gestionar y concertar los recursos necesarios, incluyendo los de carácter financiero, para la consecución de los programas y acciones en materia hídrica a realizarse en el ámbito de competencia territorial del Organismo de Cuenca, para lo cual deberá coordinarse con “la Comisión” y observar las disposiciones aplicables que dicte la autoridad en la materia y las leyes y reglamentos correspondientes, y, (...).”

<sup>167</sup> Artículo 12 Bis 6 de la Ley de Aguas Nacionales.

(...)

XXIII. Vigilar el cumplimiento de la presente Ley, aplicar las sanciones que le correspondan y ejercer los actos de autoridad en materia de agua y su gestión que correspondan al ámbito federal y que no estén reservados al Ejecutivo Federal o a “la Comisión”; (...).”

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

184. Por las razones antedichas, esta Primera Sala concluye que las autoridades responsables, con motivo de la omisión reclamada efectivamente, vulneraron en perjuicio de la parte quejosa su derecho al agua, en relación con el medio ambiente sano.
185. Si bien se acordaron tres proyectos para combatir el déficit de los recursos hídricos del Acuífero y se adoptaron medidas regulatorias que – programáticamente– disponen que los recursos hídricos *nacionales* habrán de asignarse o concesionarse en términos de sustentabilidad, las autoridades no desvirtuaron haber incurrido en la omisión de **implementar** y **aplicar** medidas positivas, específicas, para combatir la situación de disponibilidad nula de recursos hídricos, de emergencia o de sobreexplotación, en que formal y materialmente se encuentra el *Acuífero Principal de la Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte*.
186. Ni mucho menos desvirtuaron haber incurrido en la omisión de **analizar** la sustentabilidad con que se siguen otorgando concesiones y asignaciones sobre sus recursos.
187. Con dichas **omisiones** las autoridades responsables también violaron en perjuicio de la parte quejosa su derecho a que las autoridades se abstengan de realizar prácticas que reduzcan su acceso a los recursos hídricos del del Acuífero, y omisas en impedir que terceros (los concesionarios y asignatarios, por ejemplo) menoscaben en modo alguno ese mismo derecho de acceso.
188. Asimismo, causaron una violación en su perjuicio sobre el derecho a la adopción y aplicación efectiva de medidas positivas para preservar los recursos del Acuífero, y a velar porque estos se alcancen a garantizar sobre la esfera de generaciones futuras.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

189. Adicionalmente, incurrieron en una violación en su perjuicio sobre el derecho que les asiste a que los recursos del Acuífero sean gestionados de forma eficaz y con un enfoque integrado y conciliador del desarrollo económico y social del Estado, así como con la protección adecuada del ecosistema natural al que pertenece.
190. Provocaron una merma ilegítima –también– sobre su derecho a que sean implementadas políticas ambientales que aseguren que toda decisión estatal que se tome sobre el Acuífero no resulte en perjuicio del medio ambiente, particularmente, mediante la realización de **evaluaciones de impacto ambiental** y la emisión de las **manifestaciones** correspondientes; así como una violación en su perjuicio sobre el derecho que les asiste a que las normas y los niveles de suministro de agua y su saneamiento alcancen progresivamente una mejora sustancial.
191. Todo lo cual es parte del estándar de protección, nacional e internacional, del derecho humano al agua, y que se relaciona indefectiblemente con el diverso derecho a un medio ambiente sano.
192. Con lo expuesto, esta Primera Sala resuelve que son **parcialmente fundados** los argumentos planteados por la parte quejosa en su concepto de violación único.

## VII. DECISIÓN Y EFECTOS

193. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que, al resultar **fundados** los argumentos de **agravio** del recurso de revisión y **parcialmente fundado** el **concepto de violación único** en el amparo indirecto, procede **revocar** la sentencia recurrida y **conceder** el **amparo** y la protección de la Justicia Federal a la parte quejosa.
194. De conformidad con el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, y en congruencia con el apartado previo, la protección de la Justicia Federal se

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

concede a fin de que cada una de las autoridades responsables, individualmente y en coordinación con las otras: **garanticen la preservación, el suministro y el saneamiento sustentables<sup>168</sup> de los recursos hídricos del Acuífero Principal de la Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte.**

195. Para cumplir con esa finalidad, es necesaria la adopción y aplicación inmediata de medidas encaminadas a remediar la situación de sobreexplotación y déficit en que se encuentra el Acuífero mencionado.
196. La primera de ellas consiste en **ordenar** a las autoridades responsables **cesar las acciones** que continúen y/o agraven la condición de disponibilidad nula o escasez extrema de los recursos hídricos del Acuífero respectivo<sup>169</sup>.
197. Esta Primera Sala resuelve conceder la protección constitucional a la parte quejosa en virtud de que las omisiones no desvirtuadas por las autoridades responsables ponen en riesgo tanto el Acuífero como el ecosistema al que pertenece, lo que a la luz del principio de precaución<sup>170</sup> es suficiente para adoptar las medidas que sean necesarias para su protección.
198. No obstante, esta Primera Sala no cuenta con información suficiente para determinar en qué estado se encuentra actualmente el Acuífero, cuáles son las afectaciones al ecosistema al que pertenece y sus servicios, y particularmente, cuáles son las medidas específicas necesarias para prevenir más daños y, de ser posible, recuperar sus recursos.

---

<sup>168</sup> Sin ocasionar daño al medio ambiente, de tal manera que puedan ser garantizados a las generaciones presentes y futuras.

<sup>169</sup> Con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, artículo 10.

<sup>170</sup> Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 9/2022 (11a.), *Op.cit.*

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

199. Por esa razón, a la luz del artículo 1º, en relación con el diverso 4º constitucionales, se requiere a las autoridades responsables<sup>171</sup> para que en un término no mayor de treinta días contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente ejecutoria, emita un “**Programa conjunto para la preservación, el suministro y el saneamiento sustentables de los recursos hídricos del Acuífero Principal de la Región Lagunera clave 0523 en el Estado de Coahuila de Zaragoza, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte**”<sup>172</sup>, de conformidad con las disposiciones aplicables de la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
200. En dicho *Programa conjunto* deberá preverse la obligación de cada una de las autoridades, en el ámbito de sus competencias respectivas, de garantizar que **antes** de otorgar concesiones y asignaciones sobre los recursos hídricos del Acuífero se emita la **manifestación de impacto ambiental** correspondiente, con fundamento en los artículos 3, fracción XXI, 28, fracciones X y XIII, 30, 32, 34, 35, y 35 Bis de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 21 Bis, fracción II y 23, párrafo segundo, de la Ley de Aguas Nacionales. Y, con base en esa manifestación, determinar la procedencia o la viabilidad sustentable de su otorgamiento.
201. Asimismo, a partir del *Programa conjunto*, en un término no mayor de treinta días contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente ejecutoria, las autoridades responsables deberán determinar conjuntamente: (i) un **subprograma** de trabajo para la implementación del *Plan conjunto* con lineamientos concretos de actuación que deberán llevar a cabo cada una de ellas, en el ámbito de sus competencias respectivas; y, (ii) un **cronograma** de actuación con objetivos a corto, mediano y largo plazo a partir de lo establecido en el *Programa conjunto*.

---

<sup>171</sup> La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Nacional del Agua, y el Organismo Cuencas Centrales del Norte.

<sup>172</sup> En adelante, “Programa conjunto”.

## AMPARO EN REVISIÓN 543/2022

202. Asimismo, las autoridades responsables deberán de convenir un **esquema de financiamiento** para la aplicación del *Programa conjunto*; y será la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales quien emita los lineamientos base de dicho esquema, así como la encargada de su aprobación.
203. Con el objeto de velar por el cumplimiento de la presente ejecutoria, las autoridades responsables deberán remitir bimestralmente a este Alto Tribunal, así como al Juzgado de Distrito encargado del cumplimiento, un **informe detallado** sobre el cumplimiento del *Programa conjunto*.
204. De conformidad con el principio de participación ciudadana<sup>173</sup>, estos informes de cumplimiento deberán publicarse por las autoridades responsables y ponerse a disposición de las personas –físicas y morales– integrantes de la parte quejosa, a efecto de que manifiesten lo que estimen conveniente en relación con las acciones emprendidas para la preservación, suministro y saneamiento sustentables del Acuífero.
205. Finalmente, en cumplimiento de esta ejecutoria, el Juzgado de Distrito deberá adoptar las acciones y medidas que estime convenientes para velar por la preservación, suministro y saneamiento sustentables del Acuífero, apoyándose para tal efecto del *Programa conjunto*, de los informes de cumplimiento y de las manifestaciones de las personas –físicas y morales– que integran a la parte quejosa.<sup>174</sup>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

---

<sup>173</sup> Vid. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 10. Vid. Tesis Aislada 2a. VII/2020 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 76, Marzo de 2020, Tomo I, página 561, con número de registro 2021759, de rubro: **“PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. SU APLICACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS.”**.

<sup>174</sup> Para efectos similares se concedió el *amparo en revisión* 307/2016, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al día catorce de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).



## **AMPARO EN REVISIÓN 543/2022**

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

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **ampara** y **protege** a la parte quejosa en contra de la omisión precisada en esta ejecutoria, en atención a las consideraciones y para los efectos fijados en la misma.

**Notifíquese** con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de la Señora y los Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien está con el sentido, pero se aparta de consideraciones y además se reservó su derecho a formular voto concurrente, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos efectos y consideraciones y se reservó su derecho a formular voto concurrente.

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y el Ministro Ponente con el Secretario de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA**

**MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO**

## **AMPARO EN REVISIÓN 543/2022**

### **PONENTE**

**MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ**

**SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA**

**MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA**

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el 18 de septiembre de 2017 en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

**PFMD/AMA**