

AMPARO EN REVISIÓN: 307/2016
QUEJOSAS Y RECURRENTES: *****
RECORRENTE ADHESIVO: PRESIDENTE
MUNICIPAL DE TAMPICO, ESTADO DE
TAMAULIPAS

PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIOS: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ Y NATALIA
REYES HEROLES SCHARRER

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día catorce de noviembre de dos mil dieciocho.

VISTOS para resolver el amparo en revisión identificado al rubro; y

R E S U L T A N D O

1. **PRIMERO. Demanda de amparo.** El uno de julio de dos mil trece, ***** y ***** solicitaron la protección constitucional en contra de las siguientes autoridades responsables:

Autoridad ordenadora:

- Presidente Municipal de Tampico, Tamaulipas.

Autoridades ejecutoras:

- Director de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del Municipio de Tampico, Tamaulipas; y
- Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT);

2. De dichas autoridades reclamaron respectivamente, los actos siguientes:

De la autoridad ordenadora:

- *La ilegal orden para la planeación y elaboración del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE TEMÁTICO ECOLÓGICO LAGUNA DEL CARPINTERO”, también llamado “PARQUE ECOLÓGICO CENTENARIO”, que daña el medio ambiente de una forma directa, incluyendo en su etapa de preparación, la ilegal orden para el rastreo y conformación del área verde existente en un predio de dominio público municipal afectado al Fideicomiso Pro Desarrollo de la Laguna del Carpintero con superficie total de 16-09-65 hectáreas y colindante a este cuerpo de agua federal, con el consecuente daño ambiental a un humedal costero, especialmente por la tala de mangle allí existente que se está realizando y la alteración de sus ecosistemas.*
- *La ilegal disposición del citado bien del dominio público municipal afectado al ***** para entregarlo gratuitamente y sin contar con facultades para ello, a un particular para la instalación de un giro comercial conocido como tienda de conveniencia, denominado en el referido proyecto para la “CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE TEMÁTICO ECOLÓGICO LAGUNA DEL CARPINTERO” como fuente de sodas.*

Del Director de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología de Tampico:

- *La ilegal licitación y ejecución de las obras a que refiere el proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE TEMÁTICO ECOLÓGICO DE LA LAGUNA DEL CARPINTERO”, también llamado “PARQUE ECOLÓGICO CENTENARIO” que, violentando la legislación en materia ambiental, están ocasionando un daño ambiental por la afectación a un humedal costero existente en el predio donde se realiza y especialmente la ilegal tala de especies de mangles allí existentes que se está llevando a cabo mediante el rastreo y conformación del predio con personal y equipo a su cargo.*

Del Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Delegación Federal de Tamaulipas, con sede en Ciudad Victoria:

▪ *La omisión de vigilar la observancia de la normatividad en materia ambiental en la ejecución de las obras del proyecto denominado “CONSTRUCCIÓN DEL PARQUE TEMÁTICO ECOLÓGICO DE LA LAGUNA DEL CARPINTERO”, también llamado “PARQUE ECOLÓGICO CENTENARIO”, y que han derivado en el daño ambiental provocado por la afectación a un humedal costero por la tala ilegal de mangle existente en el predio donde se realiza; así como la omisión de dictar medidas de seguridad ordenadas por el artículo 170, fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, consistentes en la clausura de las instalaciones en donde se están llevando a cabo actividades que ponen en inminente riesgo de desequilibrio ecológico y daño al humedal costero, especialmente por la tala de mangle que se está realizando en dicho predio y que ha sido denunciado públicamente por ciudadanos y medios de comunicación.*

3. **Derechos humanos violados.** Las quejas señalaron como derechos fundamentales violados los consagrados en los artículos 1°, 4°, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. **SEGUNDO. Trámite y resolución del juicio de amparo.** Previa prevención, por acuerdo de diez de julio de dos mil trece, la Juez Noveno de Distrito en el Estado Tamaulipas admitió a trámite la demanda referida y la registró con el número de expediente *****; solicitó a las autoridades responsables rendir su informe justificado respectivo y dio vista al Agente del Ministerio Público de la Federación.
5. Del mismo modo, en el citado proveído, la Juez de Distrito solicitó a las autoridades responsables informaran el nombre y domicilio de la empresa encargada de la realización del proyecto denominado

“Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero” también llamado “Parque Ecológico Centenario”.¹

6. Por auto de dieciocho de julio de dos mil trece, la juzgadora tuvo por desahogado el requerimiento formulado a las autoridades responsables; acordó tener con el carácter de tercero interesado a ***** y ordenó llamarla a juicio para que en caso de considerarlo conveniente ejerciera su derecho procesal.²
7. Por acuerdo de dos de septiembre del mismo año, la Juez de Distrito requirió a las quejas a efecto de que manifestaran si era su deseo señalar como autoridad responsable a la Delegación Federal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Ciudad Victoria, el cual fue desahogado por escrito presentado el día seis siguiente, en el sentido de señalar a dicha autoridad como responsable en el juicio de amparo y en virtud de ello, ampliar su demanda de amparo.³
8. Substanciado el juicio de amparo, tras la celebración de la audiencia constitucional el diecinueve de agosto de dos mil catorce,⁴ la secretaria de juzgado, en funciones de Juez de Distrito, dictó sentencia el trece de noviembre de ese año, en la que resolvió sobreseer en el juicio al considerar fundada la causal de improcedencia invocada por la autoridad responsable, Delegado Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en Tamaulipas, con sede en la Ciudad de Victoria, prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, atinente a la falta

¹ Fojas 214 a 215 del juicio de amparo *****.

² *Ibidem*, foja 227.

³ *Ibidem*, fojas 440 y 457 a 469.

⁴ *Ibidem*, fojas 1610 a 1611.

de interés legítimo de las peticionarias de amparo para combatir los actos reclamados.⁵

9. **TERCERO. Recursos.** Inconforme con la decisión anterior, la autorizada de las quejas, *****, interpuso recurso de revisión, mismo que fue admitido por la Presidencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Decimonoveno Circuito, mediante acuerdo de veintiséis de enero de dos mil quince, quedando registrado con el expediente *****.⁶ Por su parte, la autoridad responsable, Presidente Municipal de Tampico en el Estado de Tamaulipas, por conducto de su delegado, interpuso recurso de revisión adhesiva, el cual fue admitido previo requerimiento, por auto de veinticinco de marzo de la misma anualidad.⁷
10. **CUARTO. Solicitud de facultad de atracción.** Por escrito presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ***** solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerciera su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión *****, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Decimonoveno Circuito.
11. En sesión privada de veintidós de abril de dos mil quince, ante la falta de la legitimación de la solicitante, el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea decidió hacer suya la solicitud de ejercicio de la

⁵ Ibídem, fojas 1631 a 1651.

⁶ Fojas 3 a 66 del cuaderno de amparo en revisión *****.

⁷ Ibídem, fojas 73 a 108.

facultad de atracción. Por auto de diez de junio de la misma anualidad, el Presidente de la Primera Sala admitió a trámite la solicitud de referencia, la cual quedó registrada con el número ***** y turnó los autos a la Ponencia del aludido Ministro para elaborar la resolución correspondiente.

12. En sesión de seis de noviembre de dos mil quince, el Pleno de la Primera Sala decidió ejercer la facultad de atracción solicitada al considerar que la problemática planteada por el asunto de mérito resultaba excepcional, en tanto que permitiría a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación fijar criterios novedosos y de trascendencia para el orden jurídico mexicano sobre los siguientes puntos:

- El interés legítimo y el estándar de afectación en casos de violaciones al derecho a un medio ambiente sano;
- Cuál es el contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano -entendido como un verdadero derecho fundamental, justiciable y exigible- incluyendo aquellos aspectos de la vida de las personas sobre los cuales se proyecta y los supuestos en los cuales puede estimarse una vulneración al mismo;
- Cuándo y bajo qué condiciones el juicio de amparo se traduce en un recurso idóneo para garantizar la existencia de un medio ambiente sano;
- Y en caso de tener oportunidad de pronunciarse sobre el fondo, el presente asunto permitiría analizar de qué manera se prueba un daño al medio ambiente y si este daño debe ser real y actual, o bien, si basta con que se trate de un daño posible o futuro, además de que podrían determinarse cuáles son las medidas y acciones concretas que deben llevarse a cabo a fin

de prevenir o reparar las violaciones que se hubieren cometido.⁸

13. **QUINTO. Trámite ante la Suprema Corte.** Mediante proveído de cuatro de abril de dos mil dieciséis, su Presidente determinó que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocara al conocimiento del amparo en revisión *****, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Decimonoveno Circuito, por lo que lo registró ante este Alto Tribunal con el número de expediente **307/2016**; lo turnó a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y lo remitió a la Primera Sala por ser a la que se encuentra adscrita dicha ponente.⁹
14. **SEXTO. Radicación.** Por auto de diecisiete de junio del dos mil dieciséis, el Presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocaba al conocimiento del asunto y remitió los autos a la Ministra Ponente, a fin de que se elaborara el proyecto de resolución correspondiente.¹⁰

CONSIDERANDO

15. **PRIMERO. Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de los recursos de revisión con fundamento en lo dispuesto por el artículo 107, fracción VIII, segundo párrafo, de la Constitución Política de los

⁸ Fojas 3 a 17 del presente toca.

⁹ *Ibidem*, fojas 100 a 102.

¹⁰ *Ibidem*, foja 129.

Estados Unidos Mexicanos; 85 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 86 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación con los puntos Segundo y Tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013. Lo anterior toda vez que se trata de un recurso de revisión promovido en un juicio de amparo indirecto, sobre el cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerció su facultad de atracción para conocerlo al considerar que su resolución revestía importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

16. **SEGUNDO. Oportunidad.** Los medios de impugnación fueron presentados oportunamente.
17. En lo tocante al **recurso de revisión principal**, la resolución recurrida se notificó personalmente a la parte quejosa el diecinueve de noviembre de dos mil catorce,¹¹ surtiendo sus efectos el día hábil siguiente, esto es, el día veintiuno; por lo que el plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del veinticuatro de noviembre al cinco de diciembre del mismo año, debiéndose descontar de dicho plazo los días veinte, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de noviembre, por corresponder a sábados y domingos y por considerarse inhábiles en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
18. En consecuencia, si el recurso de revisión principal se presentó el cuatro de diciembre de dos mil catorce, es evidente que su presentación fue oportuna.

¹¹ Foja 1655 del juicio de amparo 1113/2013-II

19. Por lo que hace al **recurso de revisión adhesiva**, de las constancias de autos se advierte que el acuerdo por virtud del cual se admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto por las quejas fue notificado a la autoridad recurrente el cinco de febrero de dos mil quince,¹² surtiendo sus efectos el mismo día en términos de lo dispuesto en el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo,¹³ por lo que el plazo de cinco días contemplado en el numeral 82 de la Ley en comento para interponer el medio de impugnación adhesivo corrió del seis al doce de febrero siguientes, debiéndose descontar de dicho plazo, los días siete y ocho por corresponder a sábado y domingo y por lo tanto ser inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la Ley de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
20. Por lo tanto, si el recurso adhesivo se presentó el doce de febrero de dos mil quince, se concluye que su interposición también resultó oportuna.
21. **TERCERO. Legitimación.** Los recursos de revisión fueron interpuestos por parte legítima.
22. Respecto al **recurso de revisión principal**, se advierte que fue signado por *********, autorizada por las quejas, personalidad que

¹² Foja 106 del cuaderno de amparo en revisión *****.

¹³ **Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:--- I. Las que correspondan a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas; (...)

le fue debidamente reconocida mediante acuerdo de dos de julio de dos mil trece, dictado en los autos del juicio de amparo¹⁴

23. Mientras que el **recurso de revisión adhesiva** fue interpuesto por el delegado de la autoridad responsable, Presidente Municipal de Tampico, Tamaulipas, *****, quien tiene acreditado tal carácter mediante proveído de veintidós de noviembre de dos mil trece, dictado en los autos del juicio de amparo.¹⁵

24. **CUARTO. Antecedentes.** Con el propósito de comprender el punto a dilucidar en la presente resolución es menester dar algunas notas preliminares del asunto en estudio.

I. **Proyecto Parque Temático-Ecológico Laguna del Carpintero.** El Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, en la sesión ordinaria de cabildo de dieciocho de abril de dos mil trece, aprobó por unanimidad la construcción del proyecto denominado “Parque Temático-Ecológico Laguna del Carpintero”, consistente en la preparación del sitio y construcción del “Parque Temático Ecológico Centenario”, en el cual se contempla el desarrollo de una superficie de aproximadamente 16 hectáreas colindantes al humedal “Laguna del Carpintero”, con el fin de recuperar áreas verdes, fomentar las relaciones humanas de esparcimiento, recreación, deporte, difusión cultural para la población del municipio de Tampico, Tamaulipas, así como la construcción y operación de la “Casa de la Tierra”, la cual formaría parte de

¹⁴ Foja 210 a 211 del cuaderno del juicio de amparo *****.

¹⁵ *Ibidem*, foja 898.

uno de los denominados “Centros de Educación y Vigilancia Climática Global”.¹⁶

Para tal efecto y a partir de la autorización de impacto ambiental otorgada mediante la resolución el diez de abril de dos mil trece por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas, las autoridades municipales -según el dicho de las quejas-, procedieron a la tala indebida de mangles y la destrucción del ecosistema del área destinada a las actividades de preparación para la construcción de dicho Parque, motivo por el cual dichas peticionarias promovieron juicio de amparo.

II. Demanda de Amparo. En su demanda de amparo hicieron valer los siguientes conceptos de violación:

Primero. Los actos reclamados transgreden el derecho humano a un medio ambiente adecuado previsto en el párrafo quinto del artículo 4º constitucional, al causar un daño irreversible al ecosistema de humedales, manglares y especies terrestres y acuáticas, en perjuicio de los habitantes de la Ciudad de Tampico. Derecho que también se encuentra amparado por la *Convención de Ramsar*, suscrita por nuestro país, la cual en su artículo 4º establece que “cada parte contratante fomentará la conservación de los humedales de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquellos,

¹⁶ Ello, de acuerdo a la Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General presentada por el Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, para solicitar la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas.

estén o no incluidos en la lista y tomarán las medidas adecuadas para su custodia”; por el *Protocolo que modifica la Convención sobre los Humedales* de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de abril de mil novecientos ochenta y seis; y por el *Memorando de entendimiento sobre Acta para la conservación de los humedales de Norteamérica*, firmado entre México, Canadá y Estados Unidos, en el año de mil novecientos ochenta y ocho.

Segundo. Los actos reclamados transgreden lo previsto en el párrafo segundo del artículo 14 constitucional, en atención a que por medio de ellos se priva a las quejas del derecho a un medio ambiente sano sin ajustarse a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, puesto que en el caso no se cumplen los procedimientos que las leyes en materia de ecología prevén para el desarrollo de este tipo de obras, específicamente alegan que el proyecto no cuenta con la autorización de impacto ambiental emitida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Tercero. Los actos reclamados contravienen el artículo 16 constitucional, en tanto que carecen de motivación y de fundamentación al no existir razón fundada que justifique su existencia, además de ser contrarios a las disposiciones en materia de ecología y a los tratados internacionales ya mencionados.

Señalan que es falta de motivación el pretender destruir y dañar humedales, el embalse de la Laguna del Carpintero, los manglares y las especies animales, para dedicar los terrenos a la instalación de negocios mercantiles y fuentes de sodas, con el consiguiente daño ecológico irreparable, sin facultad alguna y en contra de las leyes de la materia, la Constitución y los tratados internacionales.

En razón de ello, concluyen las quejas que los actos reclamados violaron su derecho a gozar de un medio ambiente sano y la garantía de legalidad del segundo párrafo del artículo 14 de la misma, estando obligado el Estado a garantizar su respeto, lo cual no sucedió en el caso en tanto que la Presidenta Municipal al ordenar la planeación y elaboración del proyecto denominado “Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, y el Director de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento, al licitarlo y ejecutarlo, dañaron y siguen dañando el medio ambiente al afectar un área verde existente en un predio de dominio público municipal, un humedal costero y principalmente, el mangle existente en la zona, lo que ha provocado la alteración de sus ecosistemas.

- III. Sentencia del Juez de Distrito.** Substanciado el juicio de amparo, la Secretaria de Juzgado, encargada del despacho por licencia de la titular del órgano jurisdiccional, dictó sentencia en la que determinó, en esencia, lo siguiente:

Certeza de los actos.

En cuanto a la existencia de los actos, toda vez que la Presidenta Municipal fue omisa en rendir su informe justificado no obstante encontrarse debidamente notificada del requerimiento para que lo rindiera, se consideró actualizada la presunción de certeza a que se refiere el artículo 117 de la Ley de Amparo, máxime cuando de los autos se encontraba acreditada la existencia de la obra tildada de ilegal por las quejas.

Por lo que respecta al Director de Obras Públicas Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tampico, se advierte que dicha autoridad admitió la certeza de los actos que le fueron reclamados, al referir que en ejercicio de sus atribuciones había realizado diversas acciones para la elaboración del proyecto denominado “Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, también llamado “Parque Ecológico Centenario”.

Finalmente, respecto del Delegado Federal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Tamaulipas y del Delegado Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Tamaulipas, si bien dichas autoridades **negaron** los actos que les fueron reclamados, lo cierto es que dicha negativa se vio desvirtuada al tenor de la certeza de los actos atribuidos a la autoridad municipal.

Causales de improcedencia.

En la sentencia se analizó la causal de improcedencia que hizo valer el Delegado Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Tamaulipas, relacionada con la *falta de interés legítimo* de las quejas para controvertir los actos combatidos en el juicio de amparo, la cual se consideró **fundada** de conformidad con los artículos 107, fracción I de la Constitución Federal, 61, fracciones XII y XXIII y 5º, fracción I, estos últimos de la Ley de Amparo.

Tomando como base lo sostenido por la Segunda Sala de este Alto Tribunal,¹⁷ la Juez de Distrito sostuvo que el interés

¹⁷ Época: Décima Época, Registro: 2003067, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 2
Materia(s): Común, Tesis: 2a. XVIII/2013 (10a.), Página: 1736
INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO. La redacción de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Federal, dispone que debe entenderse por parte agraviada para efectos del juicio de amparo, y señala que tendrá tal carácter quien al acudir a este medio de control cumpla con las siguientes condiciones: 1) aduzca ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo; 2) alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución; 3) demuestre una afectación a su esfera jurídica de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico; y, 4) tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, aduzca la titularidad de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa. Ahora, para explicar el alcance del concepto "interés legítimo individual o colectivo", ante todo, debe señalarse que tanto el jurídico como el legítimo suponen que existe una tutela jurídica del interés en que se apoya la pretensión del promovente, a diferencia del interés simple que no cuenta con esa tutela, en tanto que la ley o acto que reclama no le causa agravio jurídico, aunque le cause alguno de diversa naturaleza como puede ser, por ejemplo, uno meramente económico. Por otra parte, debe entenderse que al referirse el precepto constitucional a la afectación de un derecho, hace alusión a un derecho subjetivo del que es titular el agraviado, lo cual se confirma con la idea de que en materia de actos de tribunales necesariamente se requiere que cuente con un derecho subjetivo, es decir, tenga interés jurídico. Sentado lo anterior, el interés legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí que la necesaria tutela jurídica corresponda a su "especial situación frente al orden jurídico", lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada e identificable, lo que supone la demostración de que el quejoso pertenece a ella.

Época: Décima Época, Registro: 2004501, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXIV, Septiembre de 2013, Tomo 3, Materia(s): Común, Tesis: 2a. LXXX/2013 (10a.), Página: 1854

legítimo no supone la existencia de un derecho subjetivo, aunque sí la necesidad de una tutela jurídica a partir de “la especial situación que guarda la persona frente al orden jurídico”, lo que implica que esa especial situación no supone ni un derecho subjetivo, ni la ausencia de tutela jurídica, sino la de alguna norma que establezca un interés difuso en beneficio de una colectividad, identificada o identificable, lo que supone la demostración que el quejoso pertenece a ella y la causación de un perjuicio.

En función de dicho parámetro, se sostuvo que la pretensión de las quejas se basó en un interés simple, en tanto no lograron evidenciar cómo los actos reclamados o sus consecuencias afectaron directamente sus derechos fundamentales en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Esto porque dichas impetrantes no demostraron mediante prueba contundente haber sufrido algún deterioro en su salud

INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que el juicio de amparo indirecto se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, "teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo", con lo que atribuye consecuencias de derecho, desde el punto de vista de la legitimación del promovente, tanto al interés jurídico en sentido estricto, como al legítimo, pues en ambos supuestos a la persona que se ubique dentro de ellos se le otorga legitimación para instar la acción de amparo. En tal virtud, atento a la naturaleza del acto reclamado y a la de la autoridad que lo emite, el quejoso en el juicio de amparo debe acreditar fehacientemente el interés, jurídico o legítimo, que le asiste para ello y no inferirse con base en presunciones. Así, los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en demostrar: a) la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado; y, b) que el acto de autoridad afecta ese derecho, de donde deriva el agravio correspondiente. Por su parte, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que: a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés difuso en beneficio de una colectividad determinada; b) el acto reclamado transgreda ese interés difuso, ya sea de manera individual o colectiva; y, c) el promovente pertenezca a esa colectividad. Lo anterior, porque si el interés legítimo supone una afectación jurídica al quejoso, éste debe demostrar su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda de amparo. Sobre el particular es dable indicar que los elementos constitutivos destacados son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

o la afectación al medio ambiente a causa de la construcción del “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, también llamado “Parque Ecológico Centenario”, razón por la cual se concluyó que no les asistía la titularidad de un interés legítimo que justificara la procedencia del juicio de garantías.

Para sustentar dicha conclusión, se precisó que el planteamiento de las quejas se centró en sostener que derivado de la tala y derribamiento de los mangles como consecuencia de la construcción del “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero” se afectó su entorno y en consecuencia, su derecho a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar común, además de afectarse la sustentabilidad del medio ambiente y la preservación de los servicios ambientales que pueden causar un desequilibrio ecológico y afectar la salud, así como dañar el patrimonio cultural de la sociedad.

Con base en ello, se dijo que las cuestiones debatidas en el juicio constitucional se referían al **derecho a la salud y al derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar**, lo que implicaba una protección de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico.

En función de ello, se estableció que del análisis de las pruebas rendidas en el juicio, si bien de algunas de ellas se desprendía que efectivamente había existido una afectación a los ecosistemas formados por las plantas de mangle y

humedales de la zona, lo que no quedó acreditado de ninguna forma fue que tales acciones efectivamente hubieran implicado una afectación al medio ambiente en forma directa y, menos aún, que las quejas hubieran resentido un perjuicio o afectación directa a su salud.¹⁸ Específicamente, respecto del material probatorio se estableció lo siguiente:¹⁹

- Sostuvo que la copia certificada de *las actas de cabildo* números 20, 21 y 75 del Ayuntamiento de Tampico, Tamaulipas, celebradas los días dieciséis y treinta y uno de agosto de dos mil once y dieciséis de abril de dos mil trece, en las que consta la aprobación de la propuesta de construcción del “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, no tienen el alcance de demostrar que en la realización de tal proyecto se lleve a cabo la tala ilegal de mangle existente en dicho predio, ni que con ello se pudiera afectar el medio ambiente en forma directa.
- Asimismo, consideró como no apta para demostrar el mencionado daño directo al ambiente, la documental consistente en la *copia certificada de la constancia de diecinueve de febrero de dos mil ocho, emitida por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de Biodiversidad (CONABIO)*, de la cual se desprende que el predio colindante con la Laguna del Carpintero se ubica en zona de humedales costeros prioritaria para la conservación de manglares, y que fue donado por Petróleos Mexicanos para la construcción de un parque ecológico del que han sido taladas 5.8-00-00 hectáreas

¹⁸ Fojas 1644 y 1645 vuelta, del cuaderno de amparo indirecto *****.

¹⁹ Íbidem, fojas 1643 a 1650.

(sic) de manglar, debido a que se decidió destinar dicho terreno a la construcción de un centro comercial. Esto, por referirse a hechos supuestamente acaecidos en el mes de febrero de dos mil ocho, es decir, anteriores al inicio de la planeación y ejecución del proyecto de la construcción de la obra que se reclama.

- Así, también consideró como no aptos e insuficientes para acreditar el interés legítimo de las quejas: 1) las documentales consistentes en la *copia certificada del oficio PFFPA/34.7/2C.28.2/0044/13*, del expediente *PFFPA/34.7/2C.28.2/00009-13*, suscrito por el Delegado de la Procuraduría Federal de Protección de Medio Ambiente y dirigido a *******, en el cual consta que las autoridades ambientales correspondientes realizaron una visita de inspección en el lugar de la construcción y que se encontraron actividades de preparación del sitio para un proyecto, sin contar con la autorización expedida por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, en materia de impacto ambiental, afectando siete plantas de mangle, por lo que se actualizaron irregularidades en materia administrativa; y; 2) las *copias certificadas relativas a horas de trabajo diario, de enero a abril de dos mil trece, de la Dirección de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología-Subdirección de Construcción y Cuerpo de Aguas Municipales de Tampico, Tamaulipas*, en las que se relacionan las diversas actividades realizadas en el “Parque Temático Ecológico Laguna Del Carpintero”. Lo anterior, al considerar que la afectación a

siete plantas de mangle que se hace constar en el primer documento, no demostró que con ello se produjera una afectación al equilibrio ecológico en forma directa.

- Con relación a la *copia simple del catálogo de conceptos, de dieciocho de abril de dos mil trece, relativos al expediente 017-PE-2013/REV.1, correspondiente a la construcción del mencionado proyecto*, que contiene diversas actividades, obras y cantidades, entre ellas, la plantación de especies vegetales, determinó que no era apta para acreditar el interés de las quejas en tanto que -además de sólo ser una copia fotostática simple- no demuestra que se hayan talado manglares, ni tampoco que con motivo de dicha tala se afectara el medio ambiente de manera directa.
- De igual forma determinó que eran también insuficientes para ese efecto: 1) *el estudio realizado por ******, *Investigador Nacional Nivel II, del Instituto Nacional de Ecología*, asociación civil, sobre el estado que guardaban los manglares y otras comunidades vegetales en la planicie de la Laguna del Carpintero, en noviembre de dos mil siete, así como que dicha circunscripción territorial de manglares está protegida por la NOM-022-SEMARNAT-2003; 2) *la opinión técnica emitida por el mencionado investigador ******, *en relación con la importancia de proteger y conservar la Laguna del Carpintero, sus humedales y manglares*; y 3) diversos *archivos fotográficos* en discos compactos exhibidos por la parte quejosa en su escrito inicial de demanda, con los cuales pretendieron demostrar la vegetación y fauna existente en los terrenos donde aducen se ejecutó el

proyecto de construcción que combaten. Esto, pues se estimó que con tales probanzas no se demostró que se hubieran talado manglares, ni mucho menos que con ello se afectara el medio ambiente en forma directa, en tanto que por una parte se hace mención a hechos anteriores a la aprobación y ejecución del proyecto de referencia y por otra, los archivos fotográficos no demuestran la veracidad del lugar donde fueron tomados, a qué corresponden, la fecha en que se tomaron, además de tratarse de documentales privadas, de las cuales se desconoce el carácter de los suscriptores.

- Por esas mismas razones, estableció que carecían de eficacia las diversas probanzas allegadas al juicio por las autoridades responsables, a solicitud de las quejas, señaladas a foja 809 y reverso de la resolución. Ello, pues textualmente sostuvo que *“si bien son eficaces para demostrar la existencia de mangles y humedales en la zona, así como la afectación de dichos ecosistemas en las datas que se realizaron tales actuaciones, cierto es que, son ineficaces para demostrar que con tales acciones, se afectó o afectara el medio ambiente en forma directa, y más aún que la parte quejosa ha resentido un perjuicio y afectación directa a su salud con tales actividades”*.²⁰
- Por otra parte, se consideró con relación a la *copia certificada de la credencial de elector de la quejosa ******, ofrecida con el fin de acreditar que vive cerca

²⁰ Íbidem, foja 1645 vuelta.

del área en la que se construye el mencionado parque temático, ya que su domicilio se ubica en *****; que con ella tampoco se lograba acreditar que con la orden para la planeación y ejecución del proyecto de referencia se estuviera llevando a cabo la tala ilegal de mangle existente en dicho predio, ni tampoco que con ello se afectara el medio ambiente de forma directa.

- Por lo que hace a la *inspección ocular* ofrecida por las quejas y desahogada por el actuario adscrito al juzgado el siete de septiembre de dos mil trece, en terreno colindante a la Laguna del Carpintero, en las esquinas que forman las calles *****; determinó que con ella no quedó demostrada la tala de mangle, ni que se haya afectado el medio ambiente de forma directa, y por consecuencia que por la actividad en dicho terreno se hubiera afectado la salud de las quejas. Sostuvo lo anterior, en virtud de que de dicha probanza sólo se desprendía la tala de palmeras, lo cual no correspondía con la tala de mangle, acto que constituía la afectación reclamada por las quejas. Aunado a que el fedatario judicial hizo constar que al momento de la diligencia no se advirtió que hubiere personas trabajando en ese lugar.
- Finalmente, expuso que la *pericial en materia ambiental* ofrecida por las quejas era insuficiente para acreditar el impacto ambiental que como objeto se propuso, pues del análisis del dictamen ofrecido por el perito oficial se desprendía que el experto en la materia concluyó que hasta ese momento no se había afectado el medio ambiente o curso natural de los ecosistemas existentes en los terrenos donde se construirá el referido proyecto,

lo cual robustecía lo sostenido en el sentido que las impetrantes de amparo no resintieron una afectación indirecta en sus derechos fundamentales con el acto autoritario reclamado, en tanto que no se advirtió una afectación personal y directa a su salud e intereses con motivo de los actos tildados de ilegales.

En razón de ello, se precisó que no bastaban las meras afirmaciones que realizaron las quejas para tener por demostrada fehacientemente la afectación a su interés legítimo, pues estimar lo contrario implicaría que cualquier persona que alegara vivir cerca del lugar donde se construye una obra pública pudiera tener por ese simple hecho colmado su interés legítimo, por lo que se dijo que el interés alegado de defender su entorno geográfico y en el que viven, no resultaba suficiente para justificar la procedencia del presente juicio constitucional, en tanto que dicho interés podría ser hecho valer por cualquier ciudadano, inclusive en el supuesto que la persona no fuera residente de la colonia en la que se efectúa el acto a debate, lo que evidencia el planteamiento de una tutela sobre un interés simple.

Por tanto, al no haberse acreditado el interés legítimo de las quejas, se determinó que lo procedente era **sobreseer el juicio de amparo**, con fundamento en los artículos 107, fracción I de la Constitución General y 61, fracciones XII y XIII en relación al diverso artículo 5º, fracción I, ambos de la Ley de Amparo.

25. **QUINTO. Agravios formulados en el recuso principal.** Las quejas formularon los siguientes agravios:

Antecedentes.

26. En la primera parte de su recurso, las quejas recurrentes sostienen que la sentencia les niega su interés legítimo a pesar de estar plenamente acreditados los perjuicios directos que claramente sufren por el daño al manglar de la Laguna del Carpintero como consecuencia de los actos reclamados, al habitar dentro de una población vecina, en tanto se vieron privadas de los *servicios ambientales* que éstos prestan en favor de un ambiente sano.
27. Afirman que la importancia de los manglares en pro de un medio ambiente sano sí está reconocida y detallada en la legislación mexicana, misma que reconoce las graves afectaciones que sufren las poblaciones cercanas a los manglares a consecuencia de su daño y destrucción, afectando con ello la esfera jurídica de quienes las integran.
28. Es por ello, que se ha reconocido que la conservación y restauración de manglares tiene como finalidad garantizar la protección de un medio ambiente sano, de ahí que se ha asegurado un recurso efectivo para hacerlo exigible por parte de sus titulares tal y como se desprende de: i) el artículo 60 ter de la Ley General de Vida Silvestre; ii) la NOM-022-SEMARNAT-2003 de aplicación obligatoria en obras realizadas en humedales costeros (manglares), iii) la NOM-59-SEMARNAT-2010, que reconoce a los manglares

como especie amenazada; y iv) artículo 420 Bis, fracción I, del Código Penal Federal.

29. Señalan que las afectaciones directas e indirectas que sufren las poblaciones humanas vecinas de los manglares y de todo el mundo se evidencian también con estudios científicos a nivel mundial, como el que se ofreció como prueba, elaborado y publicado por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) bajo el título de “Manglares de México: Extensión, Distribución y Monitoreo”, así como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) bajo el nombre de “*The importance of Mangrove to People: A call to action*” (*La importancia de los Manglares para la gente: Un llamado a la acción*).

30. Señalan que en el caso concreto: 1) quedó acreditada la existencia del manglar de la Laguna del Carpintero en tanto que la CONABIO certificó su existencia; 2) se demostró, principalmente a partir de los informes justificados y de la resolución emitida por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, que la tala, relleno y fragmentación de dicho manglar fue ordenada y ejecutada por la Presidenta Municipal de Tampico y por su Director de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, ante las omisiones de vigilancia de los Delegados de la SEMARNAT y la PROFEPA, lo cual implicó que las autoridades que debieron cuidar el manglar lo dañaron, violando con ello las obligaciones que les impone el artículo 1º constitucional de respetar, garantizar y proteger el derecho humano a un medio ambiente sano consagrado en su artículo 4º y; 3) que dicha orden y ejecución para talar, rellenar y fragmentar el manglar fueron

ilegales, en tanto no se contó con la autorización necesaria y previa de la SEMARNAT en materia de Impacto Ambiental de acuerdo con el artículo 28, fracción X, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

31. Las quejas afirman que fueron afectadas por esta actividad como vecinas del manglar de la Laguna del Carpintero, al privarlas de sus enormes y reconocidos servicios ambientales de los cuales disfrutaban por su situación especial frente al orden jurídico, al tener su domicilio muy cerca del mismo y debido a los actos reclamados que se tradujeron en la remoción, relleno y fragmentación de casi la totalidad del humedal, lo cual afectó también su flora y fauna.
32. Así, sostienen que la afectación derivada de los actos reclamados es directa, al privarlas de los beneficios ecológicos que dichos manglares les aportaban como vecinas del lugar, al encontrarse dentro del radio de diez kilómetros; zona reconocida como beneficiaria directa de los servicios ambientales que prestan los manglares, de conformidad con el estudio del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, tales como disminuir las inundaciones y el impacto de los vientos en huracanes y los fenómenos meteorológicos, regular la temperatura local, capturar 1,000 toneladas de carbono por hectárea como sustancia dañina al medio ambiente, etc.
33. Precisan que su relación como vecinas del manglar las ubica en una situación particular, cualificada y diferente del resto de las personas que al no ser vecinas, resienten solamente de manera indirecta los efectos adversos del daño al ecosistema. Así, con la concesión del amparo se busca la reparación integral de los daños

ocasionados a través de la restauración total del manglar, con lo cual las quejas se benefician de manera directa al recuperar los servicios ambientales que les proporciona el manglar de la Laguna del Carpintero, los cuales se traducen en beneficios a su salud, bienestar, seguridad personal, de sus familias y bienes.

34. Finalmente, en este apartado afirman que el daño al manglar de mérito y las consecuencias ocasionadas a las poblaciones humanas vecinas también quedó acreditado con el dictamen pericial emitido por el Ingeniero *****y con la resolución emitida el seis de junio de dos mil catorce, por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a través de la cual se sancionó al Ayuntamiento de Tampico por el daño grave que se causó al sitio.

Primer agravio.

35. Sostienen que la Juez de Distrito dejó de valorar pruebas determinantes que obran en el expediente, que valoró indebidamente otras y que realizó un análisis deficiente de los hechos, los actos reclamados y los conceptos de violación.
36. Alegan que no se realizó una interpretación *pro persona* de las normas relativas a derechos humanos para tener por acreditado el interés legítimo de las quejas, a pesar de que se encontraba debidamente acreditado en el juicio la existencia de los actos reclamados que derivaron en el daño grave al manglar de la Laguna del Carpintero, lo que significó la privación a las quejas como vecinas de dicho manglar, de los servicios ambientales que las

beneficiaban directamente, poniendo en riesgo su salud, su seguridad personal y la de su familia y bienes.

37. Sostienen además que los actos reclamados las colocan en riesgo de sufrir inundaciones, vientos de tormenta y huracanes, infecciones, contaminación por dióxido de carbono, contaminación de agua, así como al privarlas de los bienes espirituales y culturales que gozaban por el contacto cercano que tenían con la riqueza natural del manglar, la belleza del ecosistema, su biodiversidad de flora y fauna, bienes jurídicos tutelados por normas de la materia contenidos en el derecho humano al medio ambiente sano, reconocido en el artículo 4º de la Constitución General.
38. Aducen que les causa agravio la conclusión de la Juez al sobreseer el juicio de amparo bajo el argumento de que no demostraron la afectación directa que los actos reclamados causaron a sus derechos fundamentales en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, esto porque en consideración de las recurrentes se valoraron indebidamente las pruebas al estudiarse de forma aislada, además de que se dejaron de valorar otras que fueron ofrecidas por las peticionarias de amparo.
39. Resaltan que su planteamiento se centró en señalar que los actos reclamados dañaron gravemente al manglar de la Laguna de Carpintero, cerca del cual habitan y que por esa situación se vieron privadas de los servicios ambientales que les proporcionaba el manglar, lo que implicó una vulneración a su derecho humano al medio ambiente sano. Así, para dar contestación a dicho planteamiento, afirman que la Juzgadora debió analizar las siguientes cuestiones:

40. *(i) Si existe el manglar de la Laguna de Carpintero, su ubicación e importancia; aspecto que a decir de las recurrentes quedó acreditado en autos mediante las actas de cabildo, la constancia emitida por la CONABIO que obra a fojas 86 a 93, la certificación emitida por dicha Comisión que obra a fojas 1117 a 1119, las diversas constancias expedidas por dicho organismo de fechas dieciocho de marzo y veinticuatro de julio, ambos de dos mil catorce y, finalmente, con el dictamen pericial rendido por el Ingeniero ******, del cual además se podía desprender el grave daño ocasionado al manglar, así como la afectación a la esfera jurídica de las quejas.
41. *(ii) Cuál es la importancia de los servicios ambientales que prestan los manglares a las poblaciones vecinas y al mundo; sostienen que este aspecto está reconocido en la Convención RAMSAR de la que México es parte, el artículo 60 Ter de la Ley de Vida Silvestre, la NOM-022-SEMARNAR-2003 y el artículo 420 Bis del Código Penal Federal, los cuales no fueron tomados en cuenta en la sentencia recurrida, siendo una cuestión determinante para establecer objetivamente si las quejas fueron afectadas en forma directa, actual y real al privárseles de tales servicios ambientales y, con ello, sí tenían interés legítimo para promover su demanda de amparo.*
42. *(iii) Si se causó un daño a dicho manglar y si derivado de ello se privó a las quejas de los servicios ambientales que recibían como vecinas del ecosistema; sostienen que resulta contradictoria la conclusión del Juzgador en cuanto estima que si bien se acreditó la*

afectación a siete plantas de mangle, lo cierto es que no se demostró que con ello se hubiere dañado el equilibrio ecológico de manera directa.

43. Por el contrario, afirman que dicha alteración sí quedó demostrada con el oficio *PFPA/34.7/2C.28.2/0044/13*, la resolución de seis de junio de dos mil catorce y el acta de inspección *no. 010*, levantada el diecinueve de marzo de dos mil trece, todos estos documentos expedidos por la PROFEPA, con las hojas de trabajo diario de la Dirección de Obras Públicas del Municipio de Tamaulipas, con el dictamen pericial rendido por el Ingeniero *****y finalmente, con el expediente *PFPA/34.7/2C.28.2/00009-13*.
44. Concluyen que quedó debidamente demostrado que el manglar fue removido, rellenado y fragmentado con motivo de la ejecución de los actos reclamados, por lo cual dejó de prestar los servicios ambientales que lo caracterizan, produciendo una afectación directa a las quejas, el cual encuentra fundamento en el artículo 2º de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.
45. *iv) Si tal privación de los servicios ambientales ocasionó una afectación a la esfera jurídica de las quejas como vecinas de dicho manglar*, sostienen que este aspecto quedó debidamente acreditado con el dictamen pericial del Ingeniero ***** , el cual es coincidente con las documentales públicas que obran en el juicio, en tanto se demuestra que la afectación al manglar provocó un desequilibrio ecológico en términos de la NOM-022-SEMARNAT-2013, afectando con ello a las quejas ante el inminente riesgo a su salud, seguridad personal y la de sus bienes, al verse privadas de los servicios ambientales que prestaba, de ahí que hubiera

quedado evidenciada la omisión del juzgado de valorar estas probanzas.

46. *v) Si el amparo y protección de la justicia federal derivaría en un beneficio real y actual a las quejas.* Señalan que este aspecto fue debidamente detallado en el apartado 23 del dictamen pericial emitido por el Ingeniero *****. Además sostienen que la juzgadora de amparo llevó a cabo una indebida valoración probatoria en el considerando cuarto de su resolución, específicamente del acta levantada con motivo de la inspección judicial ofrecida por las quejas, en las que se hace constar la existencia de escasa vegetación y la ejecución de obras de excavación con maquinaria, lo cual abona al argumento de dichas impetrantes en el sentido que la construcción del mal llamado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, implicó la remoción, relleno y fragmentación del manglar ahí existente.
47. Finalmente, alegan que las pruebas ofrecidas por la autoridad responsable no desvirtuaron los hechos probados por las quejas, en tanto la juzgadora realizó una indebida valoración del dictamen pericial rendido por el Ingeniero *****; en tanto le otorgó pleno valor probatorio, sin contrastarlo con el resto de pruebas rendidas en el juicio. En ese sentido, señalan que se debieron desestimar sus conclusiones en tanto afirmó que dicho dictamen se rindió sin realizar una visita física al lugar, lo que resultaba indispensable para valorar las cuestiones planteadas y emitir una opinión técnica.

48. Por todo lo expuesto, concluyen que en la especie la sentencia combatida al sobreseer el juicio de amparo vulneró los artículos 74, fracciones II, III y IV y 119 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 197, 200, 202, 211 y 212 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en tanto se realizó una indebida valoración probatoria al haber quedado demostrado que las quejas tienen un interés legítimo y no solamente simple, para impugnar los actos reclamados.

Segundo agravio.

49. Se duelen que la juzgadora no realizó un análisis sistemático e integral de todos los conceptos de violación, ni valoró debidamente y en su totalidad las probanzas ofrecidas y desahogadas en juicio, lo que condujo de manera equivocada al sobreseimiento del juicio. Pero además alegan que la juzgadora, al aplicar la figura del interés legítimo, debió aplicar los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando las normas aplicables en mayor beneficio de los derechos fundamentales de las personas, como ordena el artículo 1º constitucional, por lo que al no haberse hecho así, procede revocar dicha determinación.

Tercer agravio.

50. Exponen que la sentencia combatida vulnera el artículo 16 constitucional, toda vez que el sobreseimiento del juicio carece de motivación y fundamentación, pues no existe razón fundada para su decretamiento, además de que resulta contrario a los derechos humanos en materia de medio ambiente.

51. **SEXTO. Precisión de la litis.** Antes de abordar el estudio, y para efectos de otorgar mayor claridad sobre las razones que sostienen el sentido de la presente resolución, se estima necesario precisar la problemática que subsiste en la presente instancia.
52. **(1)** Del estudio de la sentencia que ahora se combate, se advierte que la Juez de Distrito **tuvo por cierto** el acto reclamado de la entonces Presidenta Municipal de Tampico, Tamaulipas, consistente en la orden de planeación y elaboración del proyecto denominado “Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, también llamado “Parque Ecológico Centenario”, que incluyó en su etapa de preparación, la orden de rastreo y conformación de áreas verdes, en un predio de dominio público con la superficie de 16-09-65- hectáreas. Esto porque dicha autoridad **omitió** rendir su informe justificado a pesar de estar debidamente notificada de la interposición de la demanda de amparo, además de que en autos se acreditó la existencia de la obra tildada de ilegal.
53. Ahora bien, con relación al Director de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Ecología del Ayuntamiento de Tampico, se le tuvo **admitiendo** el acto reclamado al rendir su informe justificado, en tanto reconoció haber realizado diversas acciones para la ejecución del proyecto denominado “Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, también llamado “Parque Ecológico Centenario”.
54. Finalmente, respecto de los Delegados Federales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y de la Secretaría

de Medio Ambiente y Recursos Naturales, si bien al rendir sus informes justificados ambos **negaron** el acto que les fue imputado consistente en la omisión de vigilar la observancia de la normatividad en materia ambiental, lo cierto es que la Juez tuvo por desvirtuadas tales negativas al haber quedado acreditado el acto reclamado de la Presidenta Municipal.

55. **Cabe señalar que sobre estas determinaciones no se formuló agravio alguno, por lo que debe concluirse que lo atinente a la existencia de los actos reclamados ha quedado firme.**
56. **(2)** Continuando con la lectura de la referida sentencia, se advierte que se estimó actualizada la causal de improcedencia prevista en las fracciones XII y XXIII del artículo 61, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 5º, fracción I, del mismo ordenamiento legal, al considerar que las solicitantes de amparo no acreditaron su **interés legítimo** para controvertir los actos reclamados.
57. En efecto, se advirtió que las quejas alegaron la vulneración a su derecho a la salud y a un medio ambiente sano derivado de la supuesta tala ilegal del mangle existente en el predio en el cual se desarrolló el proyecto denominado “Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, también llamado “Parque Ecológico Centenario”, por lo que a efecto de determinar si contaban con la legitimación necesaria para promover el presente juicio de amparo, de conformidad con lo expuesto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal con relación al interés legítimo,²¹ procedió a realizar un análisis del caudal probatorio.

²¹ Época: Décima Época, Registro: 2007921, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: P./J. 50/2014 (10a.), Página: 60

58. De dicha valoración, la Juez de Distrito tuvo por demostrados los siguientes elementos: *i*) la existencia de mangles y humedales en la zona en la que se llevó a cabo el proyecto denominado “Construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, también llamado “Parque Ecológico Centenario”; *ii*) la

INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto -en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales-, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica -no exclusivamente en una cuestión patrimonial-, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.

tala de mangle y la afectación de los ecosistemas ahí existentes como consecuencia de la planeación y ejecución de dicho proyecto;²² y 3) la relación de vecindad de la quejosa ***** respecto del área en la que se construyó el parque temático de mérito, ya que su domicilio se encontraba ubicado en *****; en Tampico, Tamaulipas.²³

59. Sin embargo, consideró que **no quedó demostrado que la tala de los mangles y la correspondiente afectación de los ecosistemas, hubiera generado una afectación directa a su derecho humano al medio ambiente, ni un perjuicio y afectación directa a su salud. Lo anterior al resolver que:**

(i) Si bien los peritos en materia ambiental fueron coincidentes en señalar que los humedales, ecosistemas y manglares existentes en los terrenos en donde se ejecutó la obra reclamada resultaban benéficos para el medio ambiente, lo cierto es que *no se demostró*

²² En la foja 1645 del cuaderno de amparo se puede advertir el siguiente pronunciamiento por parte de la Juez de Distrito: "... Por las mismas razones, carecen de eficacia las diversas probanzas allegadas a este juicio por las autoridades responsables, virtud de la solicitud efectuada por la parte quejosa en términos del artículo 121, de la Ley de Amparo, mismas que se hacen consistir en: a) Copia certificada de la resolución de solicitud de evaluación y manifiesto de impacto ambiental presentada por el Republicano Ayuntamiento de Tampico y emitida por la Secretaría de Desarrollo Urbano Medio Ambiente en el Estado de Tamaulipas, con Sede en Ciudad Victoria, el diez de abril de dos mil trece (foja 532 a 547); b) Copia certificada relativa a los diversos pagos y erogaciones efectuados por el Gobierno Municipal de Tampico, relacionado con la ejecución del proyecto de construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero, también llamado Parque Ecológico Centenario (fojas 827 a 843); c) Descripción detallada del proyecto de construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero, también llamado Parque Ecológico Centenario (Carpeta que obra por separado); d) Copia certificada del expediente PFPA/34.7/2C.28.2/00009-13, (documentales por separado en cumplimiento del auto de nueve de septiembre de dos mil trece); e) Copia certificada del expediente PFPA/TAMPS/54/697-07, y demás constancias relacionadas con dicho expediente (documentales por separado en cumplimiento del auto de veinte de septiembre de dos mil trece); f) Acta de inspección de Impacto Ambiental No. 10, relativa a la Orden de inspección No. I.A. 070/13, de diecinueve de marzo de dos mil trece, actuaciones remitidas por la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (fojas 1081 a 1096); toda vez que las mismas, si bien son eficaces para demostrar la existencia de mangles y humedales en la zona, así como la afectación de dichos ecosistemas en las datas que se realizaron tales actuaciones, cierto es que, son ineficaces para demostrar que con tales acciones, se afectó o afectara el medio ambiente en forma directa y más aún que la parte quejosa ha resentido un perjuicio y afectación directa a su salud con tales actividades..."

²³ Copia certificada de su credencial de elector, visible a fojas 1064 del cuaderno de amparo.

*que los actos reclamados pudieran generar un daño grave al ecosistema que alterara su función primordial, máxime cuando se advirtió que el perito oficial nombrado por el juzgado concluyó que hasta ese momento no se había afectado el medio ambiente o curso natural de los ecosistemas existentes en los terrenos en donde se desarrollaba el proyecto del Parque Ecológico de la Laguna del Carpintero.*²⁴

(ii) Las afirmaciones realizadas por las quejas no eran suficientes para tener por demostrado su interés legítimo pues de estimar lo contrario, bastaría con que cualquier persona alegara que vive cerca del lugar donde se construye una obra pública para tener por colmado su interés legítimo.

(iii) Las quejas debieron demostrar que la tala del mangle produjo una afectación en el medio ambiente, pues de lo contrario el solo interés en la defensa del entorno geográfico y ambiental en el que viven es el mismo que podría alegar cualquier ciudadano, inclusive en el supuesto que no fueran residentes de la colonia en la que se efectúa el acto a debate, traduciéndose ello en un interés simple.

60. En consecuencia, al estimarse que no quedó acreditado por parte de las quejas una afectación a sus derechos en virtud de la especial situación en la que se encontraban frente al proyecto del “Parque Ecológico en la Laguna del Carpintero”, se concluyó que lo

²⁴ Foja 1648 del cuaderno de amparo indirecto *****.

procedente era sobreseer el juicio de amparo al no haber acreditado el interés legítimo de las promoventes.

61. En contra de esta determinación las quejas ahora recurrentes formularon diversos agravios a partir de los cuales, de manera total, pretenden demostrar que contrario a lo sostenido en la sentencia combatida, sí cuentan con interés legítimo para reclamar los actos de autoridad que reclaman, pues **al ser vecinas del manglar existente en la Laguna del Carpintero, su tala implicó una afectación a su derecho humano a un medio ambiente sano pues les privó de los servicios ambientales que presta este ecosistema.**
62. **Es así como a la luz de esta cadena impugnativa se concluye que lo atinente a la existencia de los actos reclamados ha quedado firme. Consecuentemente esta Sala deberá analizar si las quejas tienen interés legítimo para impugnar los actos reclamados en el juicio de amparo.**
63. **SÉPTIMO. Análisis del sobreseimiento decretado en el juicio.**
64. Para analizar si el sobreseimiento decretado por la Juez de Distrito fue correcto, esta Sala estima necesario entender a cabalidad la especial configuración del derecho humano al medio ambiente, para a partir de ello poder determinar cuál es su núcleo esencial de protección, cuáles son los fines que persigue y cómo se inserta en la esfera jurídica de la persona, pues solo este entendimiento integral del derecho permitirá comprender las formas en que puede actualizarse su vulneración, así como los medios a partir de los cuales se garantiza su protección y, en su caso, su restitución.

65. Atendiendo a lo anterior, esta Sala estima necesario analizar **(I)** el marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente; **(II)** la regulación nacional e internacional en materia de humedales; **(III)** el interés legítimo en materia de medio ambiente; **(IV)** el interés legítimo de las quejas en el caso concreto y, finalmente, el estudio de los agravios de la revisión adhesiva.

I. Marco teórico y legal del derecho humano al medio ambiente

a. Fundamento axiológico y núcleo esencial

66. Son múltiples las constituciones²⁵ y los instrumentos internacionales²⁶ que han incorporado *el derecho a vivir en un medio ambiente sano* como un auténtico derecho humano 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.

67. El reconocimiento de este derecho humano obliga a entender que el hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus

²⁵ Constituciones de la Nación de Argentina, art. 41; Constitución Política del Estado de Bolivia, art. 33; Constitución de la República Federativa de Brasil, art. 225; Constitución Política del Estado de la República de Chile, art. 19; Constitución Política de Colombia, art. 79; Constitución Política de Costa Rica, art. 50; Constitución de la República de Ecuador, art. 14; Constitución de la República de El Salvador, art. 117; Constitución Política de Guatemala, art. 97, entre otros.

²⁶ Protocolo de San Salvador, art. 11; Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19; Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 24; Declaración de Derechos Humanos de la Asociación de las Naciones del Sudeste de Asia, art. 28; Carta Árabe, art. 28; Carta Árabe de Derechos Humanos, art. 38.

procesos biofísicos, obtiene diversos beneficios, sin embargo, en muchas ocasiones esta interacción entre el ser humano y los ecosistemas pone en riesgo la sustentabilidad del medio ambiente²⁷.

68. De ahí que el ámbito de tutela de este derecho humano busque regular las actividades humanas para proteger a la naturaleza, lo que implica que su *núcleo esencial de protección* incluso va más allá de los objetivos más inmediatos de los seres humanos²⁸; con otras palabras, este derecho no sólo atiende al derecho de los seres humanos de vivir en un medio ambiente sano y digno, sino también protege a la naturaleza por el valor que tiene en sí misma.
69. El *derecho humano al medio ambiente* como uno de los denominados “derechos de tercera generación” se fundamenta en la idea de solidaridad que entraña un análisis de interés legítimos y no de derechos subjetivos y de libertades, incluso, en este contexto, la idea de obligación prevalece sobre la de derecho, pues estamos ante responsabilidades colectivas más que prerrogativas individuales. El paradigma ambiental se basa en una idea de interacción compleja entre el hombre y la naturaleza que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana²⁹.

b) Derecho humano al medio ambiente como derecho autónomo.

²⁷ Véase artículo 2.3 de la Ley General del Ambiente (LGA) Ley no.28611 Perú y véase Morales Lamberti, Alicia, *Dimensión social y colectiva de los derechos humanos: racionalidad e influencias del paradigma ambiental*, en Derecho Ambiental Dimensión social, Argentina, Rubinzal-Culzoni Editores, 2015, pp.407

²⁸ Betancor Rodríguez Andrés, *Derecho Ambiental*, España, LA LEY, 2014, pp. 88.

²⁹ *Idem*

70. Recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos ha llevado a que múltiples sistemas de protección de derechos humanos reconozcan el derecho al medio ambiente **como un derecho en sí mismo**, particularmente, el sistema interamericano de derecho humanos.
71. En este contexto, se aclaró que no hay duda que otros múltiples derechos humanos son vulnerables a la degradación del medio ambiente, sin embargo, la importancia de la protección de este derecho humano ha generado una evolución hacia el reconocimiento de la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo; así el *carácter autónomo* del derecho humano al medio ambiente y, *su interdependencia* con otros derechos conlleva una serie de obligaciones ambientales para los Estados.³⁰
72. Específicamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, citando al Grupo de Trabajo sobre el Protocolo de San Salvador, ha precisado que esta prerrogativa conlleva cinco obligaciones correlativas para los Estados:
- a) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir;
 - b) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos;

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-23/17, 15 de noviembre de 2017, párr. 55.

- c) Promover la protección del medio ambiente;
- d) Promover la preservación del medio ambiente; y
- e) Promover el mejoramiento del medio ambiente.³¹

73. Resalta que el derecho al medio ambiente sano como derecho autónomo, a diferencia de otros derechos, protege los componentes del medio ambiente, tales como bosques, ríos, mares y otros, como intereses jurídicos en sí mismos, aún en ausencia de certeza o evidencia sobre el riesgo a las personas individuales.
74. Se trata de proteger la naturaleza y el medio ambiente **no solamente por su conexidad con una utilidad para el ser humano o por los efectos que su degradación podría causar en otros derechos de las personas**, como la salud, la vida o la integridad personal, sino por su importancia para los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, también merecedores de protección en sí mismos, por lo que dicho Tribunal advierte una tendencia a reconocer personería jurídica y, por ende, derechos a la naturaleza, no solo en sentencias judiciales, sino incluso en ordenamientos constitucionales.³²
75. En la misma línea, de la doctrina consultada, esta Sala advierte que es posible ubicar una primera etapa de evolución de esta materia en la que protegía al medio ambiente *indirectamente*, pues el propósito principal era salvaguardar la salud de las personas; una segunda etapa, en donde ya se reconoce al medio ambiente como un bien

³¹ Íbidem, párr. 60

³² Íbidem, párr. 62

jurídico que debe ser protegido *en sí mismo*³³ y, finalmente, una tercera etapa caracterizada por el desarrollo sostenible³⁴.

76. De lo anterior esta Sala concluye que el derecho humano al medio ambiente posee una *doble dimensión*: una primera que pudiéramos denominar objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.³⁵
77. Por tanto, esta Primera Sala, consciente del reto que implica esta disciplina y reconociendo que *la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección per se*, es que precisa que **la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.**

³³ Recientemente en la sentencia T-622/16 la Corte Constitucional de Colombia reconoció lo siguiente: *la naturaleza y el medio ambiente son un elemento transversal al ordenamiento constitucional colombiano. Su importancia recae por supuesto en atención a los seres humanos que la habitan y la necesidad de contar con un ambiente sano para llevar una vida digna y en condiciones de bienestar, pero también en relación a los demás organismos vivos con quienes se comparte el planeta, entendidas como existencias merecedoras de protección en sí mismas.*

³⁴ Wieland Fernandini Patrick, *Introducción al Derecho Ambiental*, Perú, Fondo Editorial, 2017, pp. 20.

³⁵ Alonso García, María Consuelo, *La protección de la dimensión subjetiva del derecho al medio ambiente*, Colombia, Aranzadi, 2015, pp. 35.

78. En efecto, la vulneración al derecho humano al medio ambiente **no supone como condición necesaria la afectación de otro derecho fundamental**, pues establecerlo así, no sólo implica el desconocimiento de su doble dimensión, sino que principalmente atenta contra el reconocimiento de este derecho como un derecho autónomo.

c) Naturaleza colectiva del derecho humano al medio ambiente.

79. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha explicado que el derecho humano a un medio ambiente sano se ha entendido como un derecho con connotaciones tanto individuales como colectivas. En su *dimensión colectiva*, el derecho a un medio ambiente sano constituye un interés universal que se debe tanto a las generaciones presentes y futuras. Por otro lado, en su *dimensión individual*, su vulneración puede tener repercusiones directas e indirectas sobre las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como el derecho a la salud, la integridad personal o la vida, entre otros.³⁶

80. Es por ello que se considera que el cabal entendimiento de la especial configuración de esta categoría de derechos constituye un elemento fundamental para su protección, pues son justamente estas notas particulares y su base axiológica, las que han conducido a sostener que se trata de derechos de naturaleza colectiva.

³⁶ Opinión Consultiva OC-23/17, supra, párr. 59

81. Sin embargo, para esta Sala resulta sumamente importante precisar que el reconocimiento de la naturaleza colectiva y difusa del derecho al medio ambiente sano, no debe, ni puede conducirnos, al debilitamiento de su efectividad y vigencia, y mucho menos a la ineficacia de las garantías que se prevén para su protección, por el contrario, conocer y entender esta especial naturaleza debe constituir el medio que permita su tutela efectiva a través de un replanteamiento de la forma de entender y aplicar estas garantías.
82. La tutela efectiva de los derechos de tercera generación no puede ser analizada a partir del enfoque que tradicionalmente ha correspondido a *otra* categoría de derechos, cuya base axiológica y fines son completamente distintos. En específico, el derecho al medio ambiente sano obliga a la construcción de un nuevo y particular enfoque que atienda tanto a los fines que persigue, como a su naturaleza colectiva, pues de no hacerse así, estaremos transitando indefectiblemente a la falta de vigencia de esta esfera de protección en favor de la persona.

d) El derecho humano al medio ambiente en México.

83. Nuestra Constitución en su artículo 4° prevé el derecho al medio ambiente como un auténtico derecho humano; se reconoce³⁷ una

³⁷ Este elemento constituye una diferencia trascendental de nuestro sistema constitucional frente a la experiencia internacional, pues a excepción del Protocolo de San Salvador y de la Carta Africana de Derecho Humanos, el derecho humano al medio ambiente no se encuentra reconocido expresamente en los tratados internacionales (Declaración Universal de Derechos Humanos, Convenio Europeo, Convención Americana sobre Derechos Humanos.) Sin embargo, ante la importancia que representa el cuidado del medio ambiente, los órganos y Tribunales encargados de su interpretación y aplicación, han “enverdecido” la interpretación de otros derechos fundamentales sustantivos, tales como el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la protección de la propiedad y el respeto al derecho a la vida privada y familiar, lo

específica y particular esfera de protección en favor de la persona, caracterizada por la salvaguarda del entorno o medio ambiente en el que se desenvuelve, la cual exige la tutela más amplia de conformidad con el artículo 1° de la Constitución Federal.³⁸

84. Para esta Primera Sala, el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente en términos de nuestro texto constitucional es precisamente el “medio natural”, entendido como el entorno en el que se desenvuelve la persona, caracterizado por el conjunto de ecosistemas y recursos naturales que permiten el desarrollo integral de su individualidad.
85. Lo anterior implica que en términos del artículo 4°, en relación con el diverso 1° constitucional, el Estado mexicano está obligado a garantizar *ambas dimensiones* del derecho al medio ambiente sano, o, lo que es lo mismo, a velar por una protección autónoma del medioambiente que no esté sujeta a la vulneración de *otros* derechos.
86. El objetivo de este ámbito de tutela se centra en evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos

cual implica una tutela indirecta o “refleja” del derecho humano al medio ambiente. Sin embargo, la Constitución Mexicana sí reconoce expresamente este derecho como un derecho autónomo, lo que implica que la construcción y desarrollo de la doctrina constitucional mexicana sobre este tema, guarda ciertas notas particulares que esta circunstancia específica le imprime, ello sin demérito del dialogo y enriquecimiento que naturalmente existe y se recoge de la jurisprudencia internacional.

³⁸ En el ámbito internacional, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, establece lo siguiente:

Artículo 11

Derecho a un Medio Ambiente Sano

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

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

naturales, ocasionando una afectación a los intereses difusos y colectivos cuya reparación pertenece, como última ratio, a la sociedad en general.

87. Por otro lado, cabe advertir que el derecho humano al medio ambiente sano también se traduce en un principio rector de política pública pues el artículo 4º constitucional establece: “El Estado garantizará el respeto a este derecho”, en este sentido e interpretado en concordancia con el artículo 25 constitucional en relación con el desarrollo sustentable, resulta que estamos ante un principio constitucional de política pública.³⁹

e) Principios rectores

88. El derecho ambiental se fundamenta en muy diversos principios que, atendiendo al reciente desarrollo de esta rama del derecho, resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional. De la literatura consultada se advierten los siguientes: principio de sostenibilidad; principio de buena vecindad y cooperación internacional; principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas; principio de prevención; principio precautorio; principio de internalización de costos; principio de responsabilidad ambiental; principio de gobernanza ambiental; principio de interdependencia; principio de incorporación de los valores ambientales; principio de iniciativa pública; principio de participación ciudadana; principio de exigencia de la mejor tecnología disponible;

³⁹ Carmona Lara María Del Carmen, *Derechos del Medio Ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2015, pp. 12.

primacía de la persuasión sobre la coerción; principio de congruencia; principio de no regresión, entre otros.

89. Sin embargo, atendiendo a la litis del presente asunto, se conceptualizarán con mayor profundidad el principio de precaución, el de *in dubio pro natura*, el de participación ciudadana y el de no regresión.

Principio de precaución

90. Esta Sala hace especial énfasis en el reto que plantea el derecho ambiental al demandar que se tomen decisiones jurídicas ante escenarios de incertidumbre, particularmente incertidumbre científica. Esta situación exige recurrir a diversas fórmulas o herramientas que auxilien a los operadores jurisdiccionales a cumplir con el objetivo constitucional y convencional de salvaguardar el medio ambiente. El principio de precaución constituye una herramienta fundamental para resolver aquellas situaciones de incertidumbre que plantea el derecho ambiental.

a) Contenido del principio

91. El artículo 15 de la Convención de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo define al *principio de precaución* en los siguientes términos: “*Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como*

*razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente*⁴⁰.”

92. La *anticipación* es uno de los ejes rectores de la gestión ambiental, pues ésta tiene el objetivo prioritario de *prevenir, vigilar y evitar* la degradación del medio ambiente, así conforme a este principio, 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, esto aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental.
93. El principio de precaución tiene diferentes alcances; opera como *pauta interpretativa* ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza. Además, en relación con la *administración pública* implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente, en este sentido, este principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o seguridad jurídica⁴¹; finalmente, para el *operador jurídico* la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones.
94. De la doctrina consultada esta Sala advierte que es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el

⁴⁰ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Conferencia sobre Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992.

⁴¹ Véase Briseño Cháves Andrés Mauricio, *El principio de precaución en una sociedad de riesgos ambientales*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2017, pp. 50

primero se fundamenta en el conocimiento sobre que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras el principio de precaución opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención existe certeza respecto del riesgo⁴².

b) Riesgo y daño ambiental conforme al principio de precaución.

95. Un concepto toral del principio de precaución es el *riesgo ambiental*; es más, algunos afirman que el *derecho ambiental* es un *derecho de regulación o gestión de riesgos*. Una evaluación ambiental, o en términos de la Ley General de Equilibrio Ecológico, una *manifestación de impacto ambiental*, no es más que una valoración de riesgo para el medio ambiente a partir de la cual se admite o rechaza un proyecto.
96. Estas evaluaciones parten, precisamente, de la *premisa precautoria* de que, *previo* al desarrollo de cualquier proyecto, es necesario que la autoridad competente determine si existen riesgos para el medio ambiente, y de ser así, cuáles son las medidas a tomar conforme a la normativa aplicable para evitar un daño ambiental. En este sentido, en términos del principio de precaución, una evaluación de riesgos ambientales es una *condición necesaria* para la implementación de cualquier proyecto con impacto ambiental y, consecuentemente, su ausencia constituye en sí misma una vulneración a este principio.

⁴² *Idem*.

97. Ahora bien, las valoraciones sobre riesgos y daños a través de las cuales opera el derecho ambiental son inciertas, o bien, están sujetas a controversia científica, lo que significa que los operadores jurídicos, conforme al principio de precaución, habrán de tomar decisiones aún sin tener una precisión sobre el riesgo o el daño ambiental⁴³, o bien, sin saber específicamente cuáles fueron las causas que lo produjeron.
98. El *daño ambiental o ecológico* tiene notas características que lo distingue, por ejemplo, del daño civil y que dificultan considerablemente su aspecto probatorio; el daño ecológico no es de percepción inmediata para el ser humano, pues puede existir un periodo prolongado de tiempo entre el acto que lo causa y la manifestación del mismo. Además, las particularidades de la causalidad del daño al ambiente son difíciles de integrar dentro del esquema habitual de la causalidad jurídica, pues los elementos que producen la afectación ambiental son difusos y lentos, se suman y acumulan entre sí.⁴⁴
99. Las causas del riesgo y del daño ambiental son en muchas ocasiones despersonalizadas o anónimas, lo que implica una gran dificultad para determinar al agente responsable; aunado a lo anterior, la doctrina coincide en que el daño ecológico suele ser resultado de actividades especializadas que utilizan técnicas

⁴³ Esteve Pardo José, *Derecho del Medio Ambiente*, España, Marcial Pons, 2014, pp. 53

⁴⁴ Cafferata, Néstor A., *Prueba y Nexo de causalidad en el daño ambiental*, en Sexto Encuentro Internacional de Derecho Ambiental Memorias, México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico, 2008, pp. 52.

específicas desconocidas para las víctimas. También es necesario advertir que la interdependencia de los fenómenos ambientales produce pluralidad de causas y consecuencias de los riesgos y daños ecológicos.⁴⁵

100. El daño ambiental es un daño no común, diferente, dinámico, en continua redefinición, mutante, en el que opera la incertidumbre. Es por ello que es difícil o imposible determinarlo a través de un concepto abstracto o cerrado, por el contrario, el daño ambiental exige una *interpretación amplia* a la luz del principio de precaución⁴⁶.

101. Esta Sala advierte que la valoración de riesgos y daños ambientales que presupone el derecho ambiental, por regla general, está condicionada por la incertidumbre científica y/o técnica. La información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción entre teorías, entre otros) y, como se desarrollará más adelante en esta sentencia, esto exige un *replanteamiento de las reglas de valoración probatoria*.

102. Sin embargo, se puede adelantar que, a la luz del principio de precaución, se reconoce la posibilidad de *revertir la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable*; esto es, en virtud de este principio, el juzgador cuenta con esta herramienta a efecto de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño ambiental.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ San Martín Villaverde, Diego., *El daño ambiental. Un estudio de la institución del derecho ambiental y el impacto en la sociedad*, Perú, Grijley, 2015, pp.131.

103. En efecto, el artículo 8.3 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*⁴⁷ reconoce la obligación de los Estados de contar con medidas para facilitar la producción de la prueba del daño ambiental, como por ejemplo, la reversión de la carga de la prueba y la carga dinámica de la prueba⁴⁸.

104. Esta Sala reitera su postura⁴⁹ en el sentido de que, atendiendo al principio de precaución, es constitucional la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que *puedan* producir riesgos ambientales esto, aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto. *Con otras palabras, una vez identificado el riesgo, la falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente.*

Principio in dubio *pro natura* (medio ambiente)

105. Este principio está indisolublemente vinculado con los diversos de prevención y precaución, pues se ha entendido que, ante la duda

⁴⁷ Adoptado en Escazú, Costa Rica, el 4 de marzo de 2018.

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

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

⁴⁹ Época: Décima Época. Registro: 2015736. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I. Materia(s): Penal. Tesis: 1a. CCII/2017 (10a.). Página: 427

MEDIO AMBIENTE. ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDO QUE SU PROTECCIÓN SE REALICE NO SÓLO A TRAVÉS DE TIPOS PENALES QUE ATIENDAN A SU EFECTIVA LESIÓN, SINO TAMBIÉN AL RIESGO DE SUFRIRLA.

sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver *a favor de la naturaleza*. Esto es, si en un proceso existe una colisión entre el medio ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse todas las medidas necesarias a favor del medio ambiente.

106. Para algunos el principio de precaución es una forma de expresión del principio *in dubio pro medio ambiente* pues el primer exige precisamente la actuación de las autoridades ante la incertidumbre científica, a favor de la conservación y protección de la naturaleza⁵⁰.

107. Esta Sala entiende el principio *in dubio pro natura* no sólo acotado al principio de precaución, esto es, no sólo aplicable ante incertidumbre científica, sino como *mandato interpretativo general* de la justicia ambiental, en el sentido de que en *cualquier conflicto* ambiental debe prevalecer, siempre, aquella interpretación que favorezca la conservación del medio ambiente.

Principio de participación ciudadana

108. La Declaración de Río de Janeiro consagra el principio de participación ciudadana en materia ambiental al establecer que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda; en este contexto, se reconoce el derecho de los ciudadanos de *acceder a la información* que sobre el medio ambiente tengan las autoridades y la correlativa obligación del

⁵⁰ Alvarado Mosqueda Julio, *El Principio de Precaución y la Protección de la Naturaleza*, Colombia, Grupo Editorial Ibáñez, 2015, pp. 53

Estado, de no sólo de otorgarla, sino también de fomentar y sensibilizar la participación ciudadana⁵¹.

109. Recientemente las Naciones Unidas desarrollaron estos principios en el *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*; el artículo 4.6 se refiere a la obligación de los Estados de garantizar un *entorno propicio* para las personas que promueven la protección al medio ambiente, proporcionándoles no sólo información, sino también reconocimiento y protección⁵².

110. El entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente también se garantiza a través de formas de legitimación activa amplia; en efecto, este principio también exige reconocer que, *aun cuando el interés afectado no toque directamente al recurrente, los Estados habrán de garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional a través de diversas fórmulas de legitimación activa amplia*⁵³.

111. En esta línea, el Acuerdo Regional de referencia, en su artículo 8.3 reitera la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la

⁵¹ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 10

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

⁵³ Andaluz Westreicher Carlos, *Manual de Derecho Ambiental*, Perú, Editorial Iustitia, 2016, pp. 643

justicia en materia ambiental a través de “una legitimación activa amplia”.⁵⁴

112. Esta Sala reitera su criterio en el sentido de que el derecho a un medio ambiente sano implica *el deber de todos los ciudadanos de colaborar en la protección al medio ambiente*; en efecto, en términos del artículo 4º constitucional, los ciudadanos no sólo son titulares del derecho a acceder a un medio ambiente sano, que ha de garantizar el Estado, sino también tienen la obligación de protegerlo y mejorarlo⁵⁵.

113. Correlativamente, se enfatiza el deber de todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, de *fomentar* la participación de la ciudadanía, o bien, asegurar un *entorno propicio* para la protección del medio ambiente esto, entre otras, a través de la creación de herramientas institucionales y jurídicas que tengan por objeto incluir a los ciudadanos en el control de las políticas públicas con impacto ambiental.

114. En este sentido, el principio de participación ciudadana implica el de iniciativa pública, pues es necesario reconocer un *rol proactivo del Estado* en la protección al medio ambiente en términos del orden constitucional y convencional. El cumplimiento de los fines en materia medioambiental no puede depender sólo de los

⁵⁴ 3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;

⁵⁵ Época: Décima Época. Registro: 2015824. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXLIX/2017 (10a.). Página: 410

DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER.

ciudadanos⁵⁶. Con otras palabras, el Estado debe *asumir la iniciativa* institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas y cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental.

Principio de no regresión

115. El principio de no regresión implica la limitación a los poderes públicos de no disminuir o afectar el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absolutamente y debidamente justificado⁵⁷.

116. En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible⁵⁸ se formuló este principio a partir del reconocimiento de la obligación de todos los Estados de no hacer, esto es, de no retroceder y afectar los umbrales de protección ambiental ya adquiridos o modificar la normativa vigente, en virtud de que esto conllevaría a disminuir o afectar negativamente los niveles de protección ambiental ya alcanzados.

117. El principio de progresividad se traduce en la prohibición correlativa de *regresividad*; lo que implica que una vez que se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado se encuentra vedado a retroceder en esa garantía, *salvo* que se cumpla con un estricto juicio de proporcionalidad, en términos del cual se demuestre que la

⁵⁶ Andaluz Westreicher Carlos, *ob.cit.*, pp. 1053

⁵⁷ Amaya Arias, Ángela María, *Aplicación práctica del Principio de no regresión en el derecho ambiental colombiano: especial referencia a la protección de los páramos y las zonas de reserva forestal*, en *Lecturas sobre Derecho de Medio Ambiente*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2015, pp. 43

⁵⁸ También conocida como Río +20, Río de Janeiro, Junio de 2012

medida regresiva es imprescindible para cumplir con un fin constitucionalmente válido.

118. En este sentido, este principio también se fundamenta en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que, en términos generales, establecen la obligación positiva de los Estados de adoptar medidas inmediatas y conducentes para el respeto de los derechos económicos sociales y culturales.

119. El principio de no regresión implica una serie de obligaciones específicas a cargo del Estado como adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que disponga; mejorar continuamente el disfrute de los derechos; medir el disfrute de los derechos, elaborar planes de acción para el mejor disfrute de los derechos, entre otras⁵⁹.

120. El principio de no regresión en materia ambiental está relacionado con la inclusión de las generaciones futuras en la noción de progreso, pues se entiende que cualquier disminución injustificada y significativa del nivel de protección ambiental alcanzado afectará el patrimonio que se transmitirá a la siguiente generación.⁶⁰

121. Finalmente, esta Sala advierte que el principio de no regresión se relaciona estrechamente con los espacios o áreas naturales protegidas, pues conforme al mismo se limitan las posibilidades de disminuir o modificar injustificadamente cualquier nivel de

⁵⁹ *Íbidem*, página 46

⁶⁰ Sozzo, Gonzalo, *El principio de no retroceso en el campo de la teoría jurídica: el proceso como perdurabilidad para las generaciones futuras* en *La non régression en droit de l'environment*, Bruselas, Bruylant, 2012, pp. 68

protección alcanzado con la declaración especial de protección. En este sentido, el concepto de *nivel de protección alcanzado* es fundamental para la aplicación de este principio.

122. Por nivel de protección alcanzado se entiende la línea tanto fáctica como jurídica que determina el marco de protección de un sector o recurso natural para un momento determinado. Este concepto podrá estar fundamentado por diversos argumentos como el desarrollo sostenible, las generaciones futuras, el deber de conservación de la naturaleza, además, de las consideraciones de cada caso concreto que dependerán de las particularidades del ordenamiento jurídico ambiental en cuestión.⁶¹

f) Servicios Ambientales

123. Hemos precisado anteriormente que el bien jurídico protegido por el derecho humano al medio ambiente sano es el “medio natural”, entendido como el entorno ambiental en el que se desenvuelve la persona y que busca evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre.

124. El concepto de *servicios ambientales* es fundamental para garantizar la debida salvaguarda del derecho humano al medio ambiente, pues definen *los beneficios que otorga la naturaleza al ser humano*. No pasa inadvertido para esta Sala que los servicios ambientales son el punto de partida para el desarrollo de políticas comerciales en la materia y que al respecto existe un nutrido

⁶¹ Amaya Arias, Ángela María, *ob.cit.*, pp. 50.

debate⁶²; no obstante, para efectos de la presente sentencia, esta Sala se limitará a definir el concepto de servicio ambiental desde una óptica meramente de conservación.

125. Para desarrollar el concepto de *servicios ambientales* es necesario entender cómo se desarrolla la relación del ser humano con el entorno natural que lo rodea, lo cual constituye una labor en sí misma compleja. Sin embargo, la clave se centra en advertir que el ser humano se encuentra inmerso en un conjunto de *ecosistemas* conformados por elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural y antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en que se desarrolla la vida; siendo estos factores los que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos⁶³.

126. Un ecosistema, entendido en términos generales, como un sistema de elementos vivos y no vivos que conforman una unidad funcional, brinda al ser humano diversos tipos de *servicios ambientales*. En efecto, se entiende por servicio ambiental aquellos beneficios que obtiene el hombre de los diversos ecosistemas⁶⁴.

127. El hombre convive y forma parte de los ecosistemas que la propia naturaleza conforma, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su

⁶² De la doctrina consultada se desprende que a nivel internacional se desarrolla un mercado de servicios ambientales en el cual no hay consenso sobre el concepto mismo de dichos servicios, su valoración, recompensa y retribución.

⁶³ Artículo 2.3 de la Ley General del Ambiente (LGA) Ley No. 28611, Perú y Andaluz Westreicher, Carlos, *ob.cit.*, p. 34

⁶⁴ De doctrina consultada esta Primera Sala advierte que existe un debate en el sentido de distinguir entre servicios ambientales y servicios ecosistémicos; para efectos de esta sentencia se entenderán ambos conceptos como sinónimos.

vida (hasta una significación religiosa) o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad⁶⁵.

128. A manera de ejemplo, podemos enunciar algunos de los *servicios ambientales* que prestan los diferentes ecosistemas:

- **Agroecosistemas.-** Mantienen algunas funciones de la cuenca (filtración, control de flujo, protección parcial de los suelos); proporcionan hábitat para aves, polinizadores y organismos del suelo importantes para la agricultura; desarrollan la materia orgánica del suelo; fijan carbono; y proporcionan empleo.
- **Costeros/marinos.-** Moderan los impactos de las tormentas (manglares, islas barrera); proporcionan hábitats para la fauna silvestre (marina y terrestre); mantienen la biodiversidad; diluyen y tratan desperdicios, proporcionan puertos y rutas de transporte; hábitats y empleo para los humanos; y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.
- **Bosques.-** Eliminan contaminantes atmosféricos; emiten oxígeno; permiten el ciclo de nutrientes; mantienen una serie de funciones de la cuenca (filtración, purificación, control de flujo, estabilización del suelo); mantienen la biodiversidad; fijan el carbono de la atmósfera; moderan las rigurosidades e impactos climáticos; genera suelo; proporcionan empleo; suministran

⁶⁵ Manual de Derecho Ambiental, Andaluz Westreicher Carlos, editorial Iustitia, 5ª edición, Perú 2016, p. 34

hábitats para los humanos y para la fauna silvestre; y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.

- **Agua dulce.-** Amortiguan el flujo del agua (controlan tiempo de entrada y volumen); diluyen y transportan desperdicios; permiten el ciclo de nutrientes; mantienen la biodiversidad; proporcionan hábitats acuáticos, vía transporte y empleo, aportan belleza estética y oportunidades de entretenimiento.
- **Pastizales/praderas.-** Mantienen una serie de funciones de la cuenca (filtración, purificación, control de flujo, estabilización del suelo); permiten el ciclo de nutrientes; eliminan contaminantes atmosféricos; emiten oxígeno; mantienen la biodiversidad; generan suelo, fijan carbono de la atmósfera; suministran hábitats para los humanos y para la fauna silvestre; proporcionan empleos; y aportan disfrute estético y oportunidades de entretenimiento.⁶⁶

129. Es importante subrayar que los muy diversos servicios ambientales que brindan los ecosistemas (desde la emisión de oxígeno hasta entretenimiento) pueden estar limitados a un área local, pero también pueden tener un alcance nacional o internacional.

130. Los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas; lo anterior implica que no es posible definir el impacto de un servicio ambiental en términos generales, o a través de una

Recursos mundiales, 2002, La Guía Global del Planeta. PNUD, PNUMA, Banco Mundial, Instituto de Recursos Mundiales, BID, Washington, D.C., 2002, p.9, en Manual de Derecho Ambiental, Andaluz Westreicher Carlos, editorial Iustitia, 5ª edición, Perú 2016.

misma unidad de medición, es más, algunos servicios ambientales se deberán definir a través de pruebas científicas improbables.

131. Además, como se ha mencionado ya, la afectación al medio ambiente como resultado de la alteración del equilibrio de un ecosistema no necesariamente se manifiesta de manera inmediata, lo que reitera que la existencia de evidencia física o material no puede ser una condición necesaria para demostrar la alteración o daño a un servicio ambiental.
132. La exigencia de evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio ambiental, constituye una medida de desprotección del medio ambiente derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, pues se reitera, en muchas ocasiones cuando estas consecuencias resultan perceptibles para el ser humano es porque el daño al medio ambiente ya es irreparable o irreversible.
133. Consecuentemente, esta Sala advierte que *el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución*, es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los “beneficios de la naturaleza” no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.
134. Algunos servicios ambientales se podrán medir directamente (toneladas de dióxido de carbono), otros dependerán de relaciones probables pero que requieren del paso de largos periodos de tiempo

para manifestarse (filtración de agua); no obstante lo anterior, esta Suprema Corte enfatiza que a lo que nos obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta, esto siempre, con miras a garantizar su conservación a la luz del principio *in dubio pro medio ambiente*.

II. Regulación nacional e internacional de humedales.

135. Atendiendo a la litis del asunto que nos ocupa, esta Sala se avocará al análisis de un ecosistema en particular –los humedales- así como al marco regulatorio nacional e internacional que establece las medidas para su protección.
136. En el ámbito internacional, uno de los principales instrumentos para garantizar la protección de los humedales es la *Convención sobre los Humedales*, suscrita en Ramsar, Irán, en 1971, del que México es parte.⁶⁷ De dicha convención se advierte el reconocimiento de los humedales como reguladores de los regímenes hidrológicos y como hábitat de fauna y flora características, de ahí que constituyan un recurso de gran valor económico, cultural, científico y recreativo, cuya pérdida se considera irreparable.
137. El artículo 1º de dicha convención establece que “son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya

⁶⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1986.

profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

138. La Secretaría de la Convención de Ramsar,⁶⁸ emitió el Manual sobre dicha Convención, en el cual se explica que esta definición proporcionada por el artículo 1°, incluye una amplia variedad de hábitats interiores, tales como pantanos, turberas, llanuras de inundación, ríos, lagos, áreas costeras tales como marismas de agua salada, **manglares** bajos intermareales de lodo y praderas de pastos marinos, arrecifes de coral y otras áreas marinas cuya profundidad no supere los seis metros en marea baja, así como humedales artificiales como presas, embalses, arrozales y estanques y piletas de tratamiento de aguas residuales.⁶⁹
139. En dicho Manual se prevé que la interacción de los componentes físicos, biológicos y químicos de un humedal como parte de la “infraestructura natural” del plantea, permite el desempeño de funciones vitales para la vida humana, como el almacenamiento de agua, fungir como protección contra tormentas y mitigación de crecidas, amortiguamiento de sequías, estabilización de costas y control de la erosión; recarga y descarga de acuíferos; depuración de aguas; retención de nutrientes, sedimentos y contaminantes; y estabilización de las condiciones climáticas locales, particularmente lluvia y temperatura.
140. Además se reconoce que los humedales reportan beneficios

⁶⁸ Es el órgano encargado de la coordinación de las actividades corrientes de la Convención.

⁶⁹ Véase en

https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/handbook1_5ed_introductiontoconvencion_s_final.pdf

económicos enormes, como el abastecimiento de agua (calidad y cantidad); pesca (más de dos tercios de las capturas mundiales de peces están vinculadas a la salud de las zonas de humedales); agricultura, gracias al mantenimiento de las capas freáticas y a la retención de nutrientes en las llanuras aluviales; madera y otros materiales de construcción; recursos energéticos, como turba y madera vegetal; recursos de vida silvestre; transporte; un amplio espectro de otros productos de humedales y posibilidades de recreación y turismo.

141. Del Manual en cita, esta Primera Sala advierte que se reconoce, de manera expresa, que los servicios ambientales que prestan los humedales sólo pueden mantenerse si se permite que sus procesos ecológicos sigan funcionando sin alteraciones; sin embargo, se precisa que estos ecosistemas siguen figurando entre los más amenazados del mundo, sobre todo a causa de la continua desecación, conversión, contaminación y sobreexplotación de sus recursos.

142. En el ámbito nacional, el reconocimiento y protección de los humedales corre en la misma línea de lo establecido en el ámbito internacional, en tanto que el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre prohíbe la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural, etcétera, exceptuando de dicha prohibición aquellas obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.⁷⁰

⁷⁰ Artículo 60 Ter.- Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para

143. Más clara resulta la exposición de motivos que dio lugar al Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el uno de febrero de dos mil siete, en la cual se sostiene lo siguiente:

“ El manglar es un humedal de tipo pantanoso-salobre afectado por las mareas, que marca la transición entre el mar y la tierra. Está dominado por árboles y arbustos, especialmente del género *Rhizophora* spp (mangle rojo), comúnmente asociados con los estuarios, los arrecifes de coral y las marismas. De acuerdo con algunos investigadores, el manglar es el equivalente costero del bosque selvático.

Los manglares son ecosistemas irremplazables porque llevan a cabo un sinnúmero de funciones de importancia hidrológica, biológica, química, ecológica, económica, cultural y social.

Tomando en cuenta que el agua es el elemento característico del manglar, la función hidrológica que éste desempeña es la más importante. Esta se define por el hidroperíodo, sistema estacional de las mareas que determina el nivel de agua superficial y subterránea del manglar. El hidroperíodo también contribuye a que el manglar regule los mínimos y máximos del flujo de agua. Al regular los mínimos de agua evita que en época de sequía haya escasez de alimento, nutrientes o exceso de minerales. Por otra parte, al regular los máximos de agua mediante el flujo de estuarios y ríos adyacentes, el manglar contribuye a evitar que éstos se desborden y ocasionen pérdidas materiales y humanas.

Por lo que se refiere a su importancia biológica, el Consejo Nacional de Investigación de Estados Unidos (National Research Council) ha establecido que se trata de uno de los humedales más productivos del planeta ya que aprovechan las mareas para adquirir una elevada cantidad de nutrientes.

El alto contenido de nutrientes permite a un importante número de especies terrestres y acuáticas de éste y otros ecosistemas alimentarse. Por ejemplo, datos del Instituto de Ecología de Campeche, refieren que hasta un 90% de las

los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos. Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

pesquerías del Golfo de México dependen de los manglares en alguna etapa de su ciclo de vida. Aunado a ello, los manglares transportan entre el 20% y 45% de su productividad primaria neta a los estuarios adyacentes, contribuyendo así a elevar la productividad primaria costera.

Otra función biológica del manglar es ser el hábitat de diversas especies, además de servir de zona de refugio a diferentes aves marinas, animales vertebrados e invertebrados. También funciona como sitio de crianza y estadía durante el invierno para aves migratorias. Sobre esta función en particular se ha calculado un valor promedio mundial de \$304 dólares por hectárea al año.

Cabe destacar que algunas de las especies que habitan los manglares mexicanos son endémicas, como por ejemplo: el pavo ocelado, la codorniz yucateca, el loro yucateco, el jaguar, el tapir de Bairdy, los peces "cachorritos". Asimismo, éstos acogen especies migratorias como el cocodrilo de Belice, la cigüeña americana, la barlacla carinegra, la garceta rojiza, el flamenco rosa del Caribe, el pato blanco. También albergan especies en peligro de extinción como el mono aullador, la pardela mexicana, el ganso de collar, el ganso de melena, el rascón café, el caracol rosado, y las tortugas laúd, golfinia, carey, caguama, blanca y prieta.

Los estudiosos del tema han advertido que las especies que dependen del manglar podrían extinguirse si éste fuera perturbado o modificado.

De hecho, de la valoración de esta función surge la Convención de Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR). Al ser México un estado parte de dicha convención está obligado a impedir ahora y en el futuro, las progresivas intrusiones en y pérdida de humedales, incluidos los manglares, pues de lo contrario se ocasionará un daño, no sólo a éstos, sino también a las aves acuáticas migratorias, consideradas por ésta como un recurso internacional. No hay que perder de vista que los humedales mexicanos reciben al 17% de las aves migratorias del Continente.

Ahora bien, la capacidad que tienen los manglares para mantener la calidad del agua es quizá la función química más importante que desempeñan. Los nutrientes o la materia orgánica como el nitrógeno, ingresan al manglar y se depositan en el suelo donde son degradados mediante diferentes procesos. Esta función ha adquirido importancia no sólo para aquellos que ya comienzan a utilizar a los manglares como plantas de tratamiento de agua residual, sino por los economistas, quienes han estimado que esta tarea tiene un valor de \$4,177 dólares por hectárea al año.

En México, donde el 92% de los cuerpos superficiales de agua se encuentra contaminado debido al vertimiento sin tratamiento previo del 78% de las aguas residuales municipales y el 75% de las industriales, la función química de los manglares es vital. De hecho, se ha comprobado que pueden eliminar hasta un 90% de la materia orgánica disuelta en sus aguas, elevando, en consecuencia, la calidad de agua de los cuerpos adyacentes.

Aunado a lo anterior, los manglares recargan los acuíferos subterráneos que almacenan el 97% del agua dulce no congelada, única fuente de agua potable para millones de personas en el mundo. Esta función adquiere relevancia sobre todo si consideramos que más del 15% de los cuerpos de agua subterránea que existen en el país se encuentran sobreexplotados. **Todo lo anterior nos permite afirmar que sin manglares saludables no habrá agua pura.**

Los manglares son árboles muy resistentes, por lo que, al disminuir la fuerza de los vientos, las olas y las corrientes marinas tienen la capacidad de proteger tierra adentro de los efectos nocivos de las tormentas, ciclones y huracanes. Ello resulta sumamente trascendental para países como el nuestro, que por su ubicación geográfica son altamente vulnerables a los embates de huracanes. Recordemos las cuantiosas pérdidas materiales y en vidas humanas que el paso del huracán Isidoro dejó en Campeche, Yucatán y Quintana Roo en 2003; o los daños que ocasionó el huracán Kenna en Nayarit, Jalisco y Sinaloa; o bien, los del huracán Roxana en Veracruz, todos ellos lugares donde el mangle ha sufrido algún tipo de afectación.

Por si lo anterior no fuese suficiente, los manglares tienen un valor cultural significativo, conformado por las creencias y actividades desarrolladas en este ecosistema. Estudios realizados bajo los auspicios de la Convención de RAMSAR han demostrado que más del 30% de los manglares presentan alguna importancia arqueológica, histórica, o religiosa. En términos monetarios este tipo de valor a nivel mundial ha sido calculado en \$881 dólares por hectárea al año.

A pesar de que los manglares llevan a cabo éstas y otro tipo de funciones, las actividades que desarrolla el hombre continúan amenazando su existencia y México no es la excepción.

El bosque de manglar se encuentra en las costas del Pacífico y Golfo de California, así como en el Golfo de México y Mar Caribe. Más aún, del lado del Pacífico, el manglar encuentra el límite biogeográfico septentrional de su distribución.

De las 69 especies tropicales y subtropicales de mangles que existen en el mundo, 8 se localizan en el continente Americano y de éstas, 6 se localizan en México. Esto nos da un indicio de la riqueza biológica que poseemos en torno a ésta especie forestal. No obstante, un estudio del Instituto de Ecología de Campeche establece que a pesar de que nuestro país cuenta con la segunda mayor extensión de manglar en el continente con 660,000 hectáreas, ésta sólo representa el 4 % del área mundial.

El impacto ambiental de los desarrollos portuarios, la infraestructura turística, el dragado, la canalización, los rellenos, el incremento de sedimentos, entre otras actividades, continúan provocando el deterioro y pérdida de grandes extensiones de humedal costero.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en los últimos 20 años se ha perdido el 65% de la superficie cubierta por manglares. De igual forma, esta dependencia ha dado a conocer que cada año se deforestan 9,913 hectáreas de manglar. **Más aún, se ha calculado que de continuar con esta tendencia, para el año 2015 habremos perdido la totalidad de los bosques de manglar costero de nuestro país.**

Sin duda alguna, estas cifras nos indican la urgencia de promover la protección y conservación de este apreciable ecosistema. No obstante, lejos de cumplir el cometido de poner a México al día y a la vanguardia en este tema, la autoridad ambiental ha respondido a los intereses y presiones del sector turístico y de comunicaciones.

Desde el comienzo de este año, ambos sectores presionaron fuertemente a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales para que eliminara las "trabas legales" que impedían el desarrollo de infraestructura portuaria y turística. Más aún, la acusaron de que a pesar de no contar con bases técnicas y legales estaba frenando la inversión de aproximadamente 500 millones de dólares. Ante la creciente presión, SEMARNAT decidió que la ley no estaría más al servicio de la naturaleza y realizó modificaciones a la Norma Oficial Mexicana NOM-022-ECOL-2003.

Esta acción irracional y carente de ética abre la posibilidad de destruir los humedales costeros y nos lleva a cuestionarnos ¿qué bases técnicas, además de las aquí ya mencionadas necesitan esos sectores para entender que es imperioso y urgente proteger y conservar las pocas hectáreas de manglar que quedan en el país?

Tanto la autoridad ambiental como quienes la presionaron ignoran que 500 millones de dólares no son suficientes para cubrir el daño permanente e irreversible que se ocasionará. Más aún,

desconocen que el valor anual por los servicios ambientales que el manglar presta en todo el país oscila entre 6 mil 600 millones y 11 mil 55 millones de dólares al año. Si la importancia del factor monetario es tal para la actual administración, estas cifras debieran ser razón suficiente para conservar y proteger los manglares en vez de destruirlos.

De igual forma borran de su memoria el hecho de que los manglares son tan solo uno de los muchos ecosistemas forestales que no han sido estudiados desde 1994, año en que se llevó a cabo el último inventario nacional forestal. Al no haber estudios científicos recientes, no podemos ni debemos permitir que se ponga en peligro la viabilidad de los manglares. De hacerlo no sólo se pondría en peligro al manglar y las miles de vidas silvestres y humanas que dependen de su existencia, sino también la infraestructura turística y de comunicaciones que ya existe.

La creciente amenaza que se cierne sobre los manglares nos ha llevado a denunciar en esta tribuna la deficiente implementación de la política ambiental. A esta denuncia se han unido otras voces, las voces de la sociedad que reclama el cumplimiento de las disposiciones consagradas en el artículo 4º constitucional, relativas al derecho que tenemos los mexicanos a gozar de un medio adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas, así como de la disposición prevista en el artículo 1º fracción III de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece que uno de los objetos de dicho ordenamiento es propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para: la preservación, restauración y el mejoramiento del ambiente.

A pesar del nutrido reclamo, la autoridad ambiental presta oídos sordos y olvida que públicamente se comprometió a impulsar los trabajos de conservación de los humedales y sus comunidades, así como a incrementar la estrategia de protección a estos sitios.

Esta actitud incomprensible para cualquiera que aprecie las riquezas naturales que este país posee, nos lleva a proponer una iniciativa de ley que evite a toda costa la destrucción de los mangles mexicanos, cuyas especies, reiteramos, representan el 75% de todas las que se encuentran en el continente.

En ese sentido, la iniciativa que hoy presentamos prohíbe la realización de todas aquellas actividades que sean perjudiciales, o que causen desequilibrio ecológico a los manglares. De igual forma, condiciona el desarrollo de cualquier tipo de aprovechamiento no extractivo, a lo dispuesto por el artículo 28 de

la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.”

144. En línea con lo anterior, la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentables y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, también reconoce los múltiples servicios ambientales que estos ecosistemas prestan en beneficio de las personas, en tanto indica que los humedales costeros se caracterizan por sus funciones hidrológicas, de contigüidad, de regulación climática, de estabilización costera, de producción primaria que mantiene la biodiversidad marina y terrestre que depende de ellos.⁷¹

145. Además, la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, determina que el mangle rojo (*Rhizophora mangle*), el mangle negro (*Avicennia Germinans*) y el mangle blanco (*Laguncularia Racemosa*) son especies amenazadas.

146. A manera de conclusión, esta Sala puntualiza que la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado a nuestro país a emitir una estricta regulación de este ecosistema. En términos de la normativa citada, cualquier análisis que se haga en relación con los humedales, particularmente, con los manglares, debe guiarse por un *criterio de máxima precaución y prevención*.

III. Interés legítimo en materia ambiental.

⁷¹ Véase del punto 0.20 en adelante.

147. Delimitado el núcleo de protección del derecho humano al medio ambiente, los principios que rigen esta disciplina y los servicios ambientales que prestan los ecosistemas, en particular los humedales, esta Primera Sala habrá de responder la siguiente interrogante: ¿quién puede reclamar una violación al derecho humano al medio ambiente en el juicio de amparo?
148. Hemos dicho ya que el medio ambiente, como elemento indispensable para la conservación de la especie humana tiene un carácter colectivo y, por lo tanto, se trata de un bien público cuyo disfrute o daño no sólo afecta a una persona, sino que importa a la comunidad en general, por lo cual su defensa y titularidad es de carácter difuso, de ahí que deba ser reconocido en lo individual y en lo colectivo.
149. En esa tesitura, no obstante que una mayor protección del medio ambiente implicaría que *cualquier* persona pudiera reclamar su afectación como un bien común, independientemente su relación específica con el medio afectado, lo cierto es que los mecanismos de defensa aún no han logrado un desarrollo de índole global que permita una interacción de esta naturaleza entre los distintos sistemas de judicialización.
150. Sin embargo, la protección de esta especial categoría de derechos ha evolucionado, por ejemplo, a través de la incorporación de conceptos como el interés legítimo. El problema es que en la práctica este tipo de figuras han encontrado serias dificultades caracterizadas, principalmente, por la tensión entre la protección

efectiva del derecho y el desbordamiento de los sistemas judiciales ante la posibilidad de que cualquier persona pueda reclamar su afectación.

151. Es por ello que para esta Sala la solución de esta tensión debe caminar por la construcción de un prudente *equilibrio* entre ambos extremos: la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente y la eficacia de los medios de defensa para su protección y vigencia, pero sin que con ello se desborden los cauces que establece el propio sistema judicial para dicha protección.

152. Bajo esta directriz esta Sala pretende avanzar en la delimitación del concepto de **interés legítimo para la defensa del medio ambiente como derecho humano** a la luz de los artículos 4º, en relación con el diverso 1º, constitucionales.

153. Ha quedado expuesto que el reconocimiento del interés legítimo no implica la generalización de una acción popular, en tanto 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**.

154. Es por ello que se ha dicho que quien alega un interés legítimo se encuentra en una **situación jurídica identificable, surgida de una relación específica con el objeto de protección que alega**, ya sea de carácter particular o derivado de una regulación sectorial o grupal que le permite hacer valer una afectación a su esfera jurídica *precisamente* a partir de la expresión de un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad.

155. En función de lo anterior, esta Sala considera que el interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental depende de **la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales.**

156. Hemos dicho en apartados anteriores que el ser humano convive y forma parte de diversos *ecosistemas*, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida, o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad, estos beneficios son los llamados *servicios ambientales*.

157. Por tanto si un determinado ecosistema se pone en riesgo o se ve afectado, la persona o comunidad que se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que dicho ecosistema brinda, se encuentra legitimada para acudir al juicio de amparo con el objeto de reclamar su protección, lo cual resulta acorde con el principio de participación ciudadana y con la configuración axiológica de este derecho humano, en tanto hemos dicho que su titularidad no solo importa una facultad, sino principalmente un deber de cuidado y protección.

158. Con otras palabras, la privación o afectación de los servicios ambientales que brinda un determinado ecosistema es lo que califica la especial posición del 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 pueden

sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un *beneficio específico*: el restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor.

159. La *relación que guarda el sujeto frente al servicio ambiental afectado*, permite la construcción de un elemento que dota de equilibrio los dos extremos en tensión, la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente como interés difuso y, el funcionamiento del sistema judicial.

160. Esta Primera Sala concluye que para resolver si se actualiza el interés legítimo de quien promueve un juicio de amparo en defensa del medio ambiente, el juzgador *sólo* deberá determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental *se beneficia o aprovecha* los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado.

161. Sin embargo, es importante advertir que, como se mencionó ya, los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, de ahí que no siempre resulte sencillo definir o identificar la relación entre un servicio ambiental y sus beneficiarios.

162. Es por ello que esta Sala reitera que *el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución*, es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen 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.

163.No obstante, consciente de la complejidad que implica definir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, esta Sala adopta, como *uno* de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales, el concepto *del entorno adyacente*.⁷²

El entorno adyacente

164.Conforme a este concepto, son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el “entorno adyacente” o las áreas de influencia de un determinado ecosistema.

165.Las *áreas de influencia* se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente. Con otras palabras, son las áreas en las cuales las funciones de un ecosistema, entendidas como los procesos biofísicos que ahí se generan, impactan en beneficio de los seres humanos y del medio ambiente.⁷³

⁷² El Tribunal Ambiental de Santiago, Chile, en la sentencia D-03-2013, (Álvaro Toro Vega contra el Ministerio del Medio Ambiente) dictada el 20 de marzo de 2015, retomó y desarrolló el concepto del entorno adyacente como una nueva forma de interpretar en un sentido amplio el requisito de daño a través de un criterio ambiental.

Esta Sala adopta, en lo que resulta compatible con nuestro ordenamiento constitucional y convencional, la teoría del entorno adyacente para definir quiénes son beneficiarios ambientales para efecto de la legitimación activa en el juicio de amparo.

Véase Bermúdez Soto, Jorge, *Fundamentos de Derecho Ambiental*, Chile, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2015, pp. 415

⁷³ Véase Andaluz Westreicher, Carlos, ob.cit., pp.33 a 44.

166. Cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta; la identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que *utiliza o habita* el área de influencia o el “entorno adyacente” de un ecosistema es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa.
167. Cabe precisar que, si bien el entorno adyacente constituye un concepto esencialmente geográfico, esto no implica que esté limitado a un criterio de vecindad inmediata, es decir, que solo puedan acudir en defensa del ecosistema aquellos que viven “*a un lado*” del mismo. Por el contrario, la delimitación de este espacio geográfico es amplia, pues se determina por los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde impactan estos beneficios.
168. El concepto del entorno adyacente como uno de los criterios para definir la legitimación activa en el juicio de amparo ambiental, resulta acorde con el principio de participación ciudadana, en tanto los principales interesados, y obligados, a defender un determinado ecosistema, son sus beneficiarios, es decir, aquellos que habitan o utilizan su zona de influencia
169. No pasa inadvertido para esta Sala que la definición del área de influencia de cada ecosistema resulta en un problema casuístico que se habrá de resolver caso a caso, por lo que es inconveniente para garantizar la efectiva protección del derecho humano al medio ambiente definir *ex ante* cuáles son las áreas de influencia de los ecosistemas, pues éstas dependerán del tipo de ecosistema y de la

naturaleza -que puede ser hasta de índole religiosa- de los servicios ambientales que presta.

170. Por tanto, acorde con todo lo expuesto en este apartado, esta Sala concluye que se actualiza el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental, cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse *–como uno de los criterios de identificación, mas no el único–* cuando el accionante acredita habitar o utilizar el “entorno adyacente” del ecosistema, entendiendo éste como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta.

171. Cabe precisar que, acorde con el criterio que ha quedado expuesto en este apartado, para acreditar el interés legítimo en materia ambiental *no* es necesario demostrar el daño al medio ambiente pues, en todo caso, y atendiendo al principio de precaución, el daño o el *riesgo* de daño al medio ambiente, constituirá la materia de fondo del juicio de amparo.

172. Finalmente, debe puntualizarse que el análisis en relación con la actualización del interés legítimo en juicios ambientales también se rige por los principios que norman esta materia; en este tenor, esta Sala enfatiza que, a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de *fomentar* la participación del ciudadano en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto.

173. Específicamente, los juzgadores tienen la obligación de hacer una *interpretación amplia* en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, sin que esto rompa el equilibrio antes mencionado; legitimación amplia no es sinónimo de legitimación ilimitada, se reitera, para acreditar el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental es necesario acreditar que quien acude al juicio es beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que estima afectado.

IV. El interés legítimo en el caso concreto.

174. En congruencia con los apartados precedentes de esta sentencia, esta Sala procede a determinar si en el caso las quejas tienen interés legítimo para promover el juicio de amparo, esto, a partir de una interpretación amplia en términos del texto constitucional y de los principios de participación ciudadana e iniciativa pública que rigen el derecho humano al medio ambiente.

175. Las recurrentes alegan de manera toral que la remoción, rellenado y fragmentado del mangle con motivo de la ejecución de los actos reclamados implicaron la alteración de los servicios ambientales que presta el manglar ubicado en la Laguna del Carpintero, circunstancia que les afectó directamente, al ser *vecinas* del lugar.

176. Así acorde con los criterios de interpretación desarrollados en los apartados anteriores, a efecto de poder determinar si en el caso las quejas tienen o no interés legítimo para acudir al presente juicio constitucional, es necesario determinar lo siguiente: (i) si en el área en la que se desarrolla el “Parque Temático Ecológico de la Laguna

del Carpintero” o “Parque Centenario”, existe un ecosistema de humedales con diversas especies de mangle; (ii) de ser así, determinar cuáles son los servicios ambientales que dicho ecosistema presta, para en función de ello (iii) identificar cuál es su área de influencia; y finalmente, (iii) revisar si las quejas habitan o utilizan dicha área.

(i) *¿Hay humedal con plantas de mangle en el Parque Temático Ecológico de la Laguna del Carpintero o Parque Centenario?*

177. En el caso está acreditado que el “Parque Temático Ecológico de la Laguna del Carpintero”, o “Parque Centenario”, se ubica en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, específicamente en el *****; y que el terreno en el que pretende construirse dicho proyecto es aledaño a la Laguna del Carpintero, pues sobre dicha cuestión el perito ofrecido por la parte actora y el perito oficial fueron coincidentes.⁷⁴

178. Igualmente, ambos peritos señalaron que esta zona es un humedal que se conecta con el Río Pánuco y con el mar, en el cual existen especies de mangle rojo (*Rhizophora mangle*), mangle negro (*Avicennia Germinans*) y mangle blanco (*Laguncularia Racemosa*) las cuales están sujetas a protección especial de conformidad con la NOM-059-SEMARNAT-2010.

179. En el mismo sentido, en el oficio DTAP-039-2018,⁷⁵ la Comisión

⁷⁴ Fojas 916, 1148 y 1149 del cuaderno de amparo indirecto *****.

⁷⁵ Ibídem, foja 86.

Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), precisó que el terreno en el que se pretende ubicar el Parque Ecológico en cuestión está totalmente incluido en el área de importancia para la conservación de la aves (AICA-88) “Humedales del sur de Tamaulipas y Norte de Veracruz” (Humedales del Altamira); y que en este se presenta el ecosistema de manglar de acuerdo al sistema de distribución de manglares en México (CONABIO 2007).⁷⁶

180. En el diverso oficio CGIA14012, de 18 de marzo de 2014, dicha Comisión confirmó que el área en la que se pretende desarrollar el proyecto es una zona de humedal que se encuentra dentro del sitio prioritario de manglar GM51, Pueblo Viejo-El Chairel, definido así por criterios de importancia como corredor biológico de aves, entre otras, en el que existen procesos de remoción de manglar y posterior regeneración de mismo.

181. Además, la existencia de mangle en la zona se encuentra demostrada con los siguientes elementos de prueba:

1. Copias certificadas de las Actas No 21 y 75 del Ayuntamiento de Tampico Tamaulipas.⁷⁷ De dichas documentales se advierte que tanto la entonces Presidenta Municipal de Tampico, como su Director de Obras Públicas, reconocen expresamente que en la zona en la que desarrollaron el proyecto del “Parque Temático Ecológico de la Laguna del Carpintero”, *existían* manglares.

⁷⁶ Es importante mencionar que en este oficio se refirió que en el área en comento, ya se han talado 5.8 hectáreas de manglar debido a que se decidió destinar este terreno a la construcción de un centro comercial.

⁷⁷ Fojas 557 a 588 del cuaderno de amparo indirecto *****.

2. Copia certificada del acta de notificación practicada a *****, en el expediente PFPA/34.7/2C.28.2/00009-13.⁷⁸ De la cual se desprende que la PROFEPA informó a dicha persona que se realizó visita de inspección en el Parque Ecológico de referencia, encontrando que las autoridades municipales no contaban con autorización por parte de la SEMARNAT en materia de impacto ambiental, afectando siete plantas de mangle, por lo que existían irregularidades administrativas.
3. Copia Certificada del Acta de Inspección No. 26, derivado de la orden de inspección I.A.-0145/13.⁷⁹ Actuación de la cual se desprende que la zona de construcción del “Parque Ecológico Centenario”, se encontraba dentro de un ecosistema de manglar, por lo que su ejecución requería de autorización previa por parte de la SEMARNAT; que en dicha zona se observó la presencia de mangle de diversos tipos; que las autoridades municipales no contaban con una autorización de impacto ambiental expedida por la SEMARNAT y que no obstante esto, las autoridades municipales llevaron a cabo actividades de relleno en las áreas circundantes a dichos manglares.
4. Copia Certificada de la Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad General, expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas.⁸⁰ De la cual se desprende que dentro de la vegetación existente en el predio en el que se desarrollaría el proyecto de Parque Ecológico, *existía* mangle.

⁷⁸ Íbidem, foja 92.

⁷⁹ Íbidem, fojas 279 a 284.

⁸⁰ Íbidem, fojas 287 a 301.

5. Copia certificada del oficio No. PFPA/34.3/4S.2/00166/2013, de fecha quince de mayo de dos mil trece, emitido por la PROFEPA.⁸¹ De dicha documental se desprende que la autoridad federal informó acerca de la visita de inspección practicada al “Parque Ecológico Centenario”, señalando que el Ayuntamiento de Tampico *“no presentó al momento de la diligencia, la autorización en Materia de Impacto Ambiental para el Proyecto en la zona colindante de áreas cubiertas de vegetación de mangle, de la cual se vio afectada.”*
6. Copia certificada del Acta de Inspección No.010, derivada de la orden de inspección I.A.-070/13 del diecinueve de marzo de dos mil trece.⁸² De dicha documental se desprende que la PROFEPA reconoció que el proyecto del “Parque Ecológico Centenario” se realizó dentro de un ecosistema de manglar, por lo que su ejecución requería de la autorización previa en materia de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT; que en dicha zona se realizó el despalme, desmonte y renivelación de diversa vegetación, dentro de la cual se observó la presencia de mangle de distintas especies; que derivado de dichos trabajos las plantas de mangle fueron derribadas, dobladas y arrancadas con el paso de la maquinaria pesada; y finalmente, que no se contaba con la autorización de impacto ambiental expedida por la Secretaría federal.
7. Copia certificada de la resolución de fecha seis de junio de dos mil catorce, emitida por la PROFEPA, en el expediente PFPA/34.3/2C.27.5/00018-13.⁸³ En donde consta que dicha autoridad federal determinó la actuación ilegal del Municipio de Tampico, Tamaulipas, al llevar a cabo el “Proyecto de Parque

⁸¹ Íbidem, foja 960.

⁸² Íbidem, fojas 1081 a 1096.

⁸³ Íbidem, fojas 1394 a 1402.

Ecológico Centenario” sin la autorización previa de impacto ambiental expedida por la SEMARNAT, a pesar de que dicho proyecto se desarrolló en áreas colindantes con manglares.

182. A partir de lo anterior, esta Sala advierte que existen elementos probatorios suficientes para acreditar que el área en la que se desarrolla el Proyecto Ecológico Laguna del Carpintero es una zona de humedales en la que existen o *existían* distintos tipos de mangle.

(ii) *¿Qué servicios ambientales presta este ecosistema de humedales?*

183. De los peritajes rendidos por el perito de las quejas y el oficial, se desprende que este humedal presta los siguientes servicios ambientales: captación, infiltración y provisión de agua de calidad y en cantidad suficiente; mitigación de los efectos del cambio climático mediante la captura y almacenamiento de dióxido de carbono; retención y formación de suelo; sistema natural de control de inundaciones y barrera contra huracanes e intrusión salina, control de erosión y protección de costas; conservación de la biodiversidad, mantenimiento de germoplasma (material genético que se transmite a la descendencia); estabilidad climática; conservación de ciclos biológicos; suministro de áreas de refugio y zonas de crianza para una gran diversidad de especies, valor derivado de su belleza y significado cultural, entre otros.

184. Cabe señalar que en el peritaje oficial se precisa que estos servicios ambientales representan beneficios y bienestar para la sociedad a

nivel local, regional y global.

185. Por su parte, de la NOM-022-SEMARNAT-2003 se desprende que los humedales tienen funciones hidrológicas de contigüidad, de regulación climática, de estabilización costera y de producción climaria que mantienen la biodiversidad marina y terrestre que depende de ellos.
186. Además, como se refirió en el apartado relativo de esta sentencia, la Secretaría de la Convención de Ramsar, reconoce a los humedales como parte de la “infraestructura natural” del plantea al permitir el desempeño de funciones vitales para la vida humana, como el almacenamiento de agua, fungir como protección contra tormentas y mitigación de crecidas, amortiguamiento de sequías, estabilización de costas y control de la erosión; recarga y descarga de acuíferos; depuración de aguas; retención de nutrientes, sedimentos y contaminantes; y estabilización de las condiciones climáticas locales, particularmente lluvia y temperatura.
187. Aunado a lo anterior, los humedales reportan beneficios económicos como el abastecimiento de agua; pesca (más de dos tercios de las capturas mundiales de peces están vinculadas a la salud de las zonas de humedales); agricultura, gracias al mantenimiento de las capas freáticas y a la retención de nutrientes en las llanuras aluviales; madera y otros materiales de construcción; recursos energéticos, como turba y madera vegetal; recursos de vida silvestre; transporte; un amplio espectro de otros productos de humedales y posibilidades de recreación y turismo.

(iii) ¿Cuál es el área de influencia de este ecosistema?

188. De la información en relación con los diversos servicios ambientales que presta el humedal ubicado en la Laguna del Carpintero, esta Primera Sala concluye, en primer término, que este ecosistema tiene *diversas áreas de influencia* que atienden precisamente a la multiplicidad de servicios ambientales que presta.
189. En efecto, esta zona presta servicios ambientales con *influencia local* como control de inundaciones, barrera contra huracanes y retención y formación de suelo; de *influencia regional* como captación, infiltración y provisión de agua y protección de costas y, finalmente, de *influencia global* como la mitigación de los efectos del cambio climático y protección a la biodiversidad.
190. Lo anterior confirma que los beneficios de cualquier ecosistema impactan a la humanidad en general porque tienen influencia global, sin embargo, como se refirió ya, esta Sala considera que el interés legítimo en materia ambiental no puede responder al interés general de toda la sociedad, sino que es necesario advertir una situación **jurídica identificable** que le permita al promovente hacer valer una afectación a su esfera jurídica *precisamente* a partir de la expresión de un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad.
191. En el caso, esta Sala encuentra que el ecosistema en cuestión tiene un *área de influencia regional* que incluye, como mínimo, a todos los habitantes de la ciudad de Tampico, Tamaulipas, pues el humedal ubicado en la Laguna del Carpintero presta diversos

servicios ambientales que los benefician directamente. En consecuencia, cualquier habitante de la ciudad de Tampico se ubica en una especial situación que distingue su interés legítimo del interés generalizado del resto de la sociedad.

(iv) *¿Las quejas habitan o utilizan el área de influencia del ecosistema en cuestión?*

192. De autos se desprende que la quejosa *****, acreditó habitar en la ciudad de Tampico, Tamaulipas, en tanto exhibió su credencial de elector en donde consta que su domicilio se encuentra ubicado en *****, en dicha localidad,⁸⁴ por lo que debe concluirse que **sí cuenta con interés legítimo** para comparecer al presente juicio de amparo a efecto de reclamar los actos que imputa a las autoridades responsables.

193. Por el contrario, de la revisión de las constancias que integran el presente asunto, no se advierte que la diversa quejosa *****, haya acreditado su calidad de habitante de la ciudad de Tampico, Tamaulipas; tampoco es posible desprender que utilice la zona de influencia del ecosistema de la Laguna del Carpintero, por lo que no quedó demostrada su especial posición frente a los servicios ambientales del mismo.

194. Se reitera, *habitar o utilizar* el entorno adyacente de un ecosistema, no es la única forma de acreditar el vínculo entre el quejoso y los servicios ambientales, sin embargo, en el caso concreto, la referida peticionaria de amparo no demostró *de ninguna manera* ser beneficiaria de los servicios ambientales que presta el ecosistema

⁸⁴ Foja 1064 del cuaderno de amparo indirecto *****.

de la Laguna del Carpintero.

195. Esto es, de autos no se desprende algún otro elemento de prueba que, independientemente de habitar o utilizar la zona de influencia del referido ecosistema, permita tener por demostrado que dicha quejosa aprovecha o se beneficia de alguno de los servicios ambientales del ecosistema en cuestión. Consecuentemente, es necesario concluir que *****no se encuentra en una situación especial en relación con el ecosistema de la Laguna del Carpintero que le permita expresar un agravio diferenciado al del resto de la sociedad.

196. Por tanto, esta Sala arriba a la convicción que debe revocarse la sentencia recurrida únicamente respecto de la quejosa *****a efecto de reconocer su interés legítimo para acudir al presente juicio de amparo a reclamar los actos que imputa a las autoridades responsables, mientras que debe confirmarse el sobreseimiento decretado por la Juez de Distrito en perjuicio de *****; en tanto no acreditó su interés legítimo para acudir al presente juicio constitucional, en términos de los artículos, 5 fracción I, y 61, fracciones XII y XXIII de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción I, de la Constitución General.

V. Estudio de los agravios de la revisión adhesiva.

197. Finalmente, en tanto que derivado del estudio de los agravios formulados en el recurso de revisión principal, se determinó que la quejosa *****; sí cuenta con interés legítimo para promover el

presente juicio de amparo, lo procedente es entrar al estudio del recurso de revisión adhesiva promovido por el Presidente Municipal de Tampico, Tamaulipas.

198. Dicha autoridad expresó los siguientes agravios:

En cuanto a los agravios vertidos por la quejosa.

199. Señala que deben declararse infundados e inoperantes y, en consecuencia, confirmarse el sobreseimiento decretado, ello porque del expediente de origen no se desprende la afectación a la esfera jurídica de dichas impetrantes, en tanto no se acreditó que hubieran sufrido un agravio personal y directo, de ahí que fuera correcto el que no se hubiera entrado al estudio de fondo del presente asunto y por tanto, que no se hubieran valorado las pruebas relacionadas con dicho aspecto.

200. Con relación a los agravios a partir de los cuales las quejas pretenden acreditar la afectación a su derecho humano al medio ambiente, dicha autoridad expone lo siguiente.

a) Respecto a las constancias exhibidas por la CONABIO, de fecha dieciocho de marzo y veinticuatro de julio de dos mil catorce, sostiene que tales documentales resultan ineficaces, toda vez que su contenido carece de objetividad al sustentarse en información allegada por el solicitante, sin que se haya cerciorado su veracidad, complementándolo únicamente con imágenes que corresponden a una época distinta a la del proyecto combatido.

b) Sobre el dictamen pericial rendido por el ingeniero Andrés Bonilla Ibarra, señala que fue correcta la valoración realizada por la juzgadora de amparo al estimar que era insuficiente para acreditar el impacto ambiental que refieren las quejas, pero además agrega que dicha prueba carece de eficacia toda vez que el referido perito nunca acreditó su idoneidad para desempeñar el cargo, jamás refirió haber practicado operaciones, análisis, investigaciones y experimentos en relación al objeto del dictamen, sino que simplemente se limitó a recopilar investigaciones e información de terceros.

Lo anterior en tanto que contrario a lo que afirmó en su dictamen, lo cierto fue que los terrenos en donde se desarrollaba el proyecto denominado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero” no corresponde a un humedal, ni mucho menos se considera como un sitio RAMSAR.

c) Con relación a la inspección levantada por la PROFEPA, con fecha veinticinco de junio de dos mil trece, señala que de su estudio se desprende que dicha autoridad reconoció que no se causó afectación alguna al medio ambiente en tanto que los propios funcionarios de dicha dependencia determinaron que el área donde se localizaba el mangle fue debidamente delimitada y protegida.

d) Finalmente respecto de la resolución emitida por la PROFEPA con fecha seis de julio de dos mil catorce, precisa que la misma fue recurrida por lo que no ha causado estado.

Agravios

Primero.

201. Se combate el pronunciamiento a partir del cual la Juez de Distrito tuvo por demostrada la existencia de mangles y humedales en la zona, así como la afectación de dichos ecosistemas en tanto sostiene que de las documentales en las que se apoyó, no se desprenden tales extremos.

202. Para mayor claridad, se transcribe el tramo de la sentencia que combate la autoridad responsable:

“... Por las mismas razones, carecen de eficacia las diversas probanzas allegadas a este juicio por las autoridades responsables, virtud de la solicitud efectuada por la parte quejosa en términos del artículo 121, de la Ley de Amparo, mismas que se hacen consistir en: a) Copia certificada de la resolución de solicitud de evaluación y manifiesto de impacto ambiental presentada por el Republicano Ayuntamiento de Tampico y emitida por la Secretaría de Desarrollo Urbano Medio Ambiente en el Estado de Tamaulipas, con Sede en Ciudad Victoria, el diez de abril de dos mil trece (foja 532 a 547); b) Copia certificada relativa a los diversos pagos y erogaciones efectuados por el Gobierno Municipal de Tampico, relacionado con la ejecución del proyecto de construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero, también llamado Parque Ecológico Centenario (fojas 827 a 843); c) Descripción detallada del proyecto de construcción del Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero, también llamado Parque Ecológico Centenario (Carpeta que obra por separado); d) Copia certificada del expediente PFPA/34.7/2C.28.2/00009-13, (documentales por separado en cumplimiento del auto de nueve de septiembre de dos mil trece); e) Copia certificada del expediente PFPA/TAMPS/54/697-07, y demás constancias relacionadas con dicho expediente (documentales por separado en cumplimiento del auto de veinte de septiembre de dos mil trece); f) Acta de inspección de

Impacto Ambiental No. 10, relativa a la Orden de inspección No. I.A. 070/13, de diecinueve de marzo de dos mil trece, actuaciones remitidas por la Delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente (fojas 1081 a 1096); toda vez que las mismas, si bien son eficaces para demostrar la existencia de mangles y humedales en la zona, así como la afectación de dichos ecosistemas en las datas que se realizaron tales actuaciones, cierto es que, son ineficaces para demostrar que con tales acciones, se afectó o afectara el medio ambiente en forma directa y más aún que la parte quejosa ha resentido un perjuicio y afectación directa a su salud con tales actividades...”

203. A partir de lo anterior se dice que de las documentales referidas en los incisos a), b) y c), no se desprende la afectación al ecosistema del lugar y, por el contrario, de la primera de ellas se advierten las medidas encaminadas a la preservación del lugar, pues inclusive se establecen planes y formas en que se pretende la recuperación del medio ambiente.

204. Respecto de las documentales d) y e) señala que se refieren a épocas distintas; por cuanto hace a la documental f) precisa que ésta fue declarada nula por resolución de la PROFEPA de fecha dieciséis de mayo de dos mil trece, misma que obra en los autos del presente expediente; y finalmente respecto de la visita de inspección llevada a cabo por dicha institución el veinticinco de junio de dos mil trece, señala que de ella se desprende que no existió afectación alguna a las plantas de mangle, en tanto se observaron en buen estado y delimitadas con mallas de plástico.

205. De ahí que concluye que fue inexacta la apreciación de la Juez de Distrito pues de dichas documentales no se desprende la afectación al ecosistema.

Segundo.

206. Considera inexacto que la Juez de Amparo haya conferido valor probatorio a la copia certificada de la credencial de elector de la quejosa *****, en tanto considera que tal documental no es un medio de convicción suficiente para acreditar el domicilio de dicha persona, para lo cual cita la jurisprudencia de Tribunales Colegiados VI.1°.C. J/26, de rubro: “DOMICILIO. NO PUEDE DEMOSTRARSE SOLO MEDIANTE UNA CREDENCIAL DE ELECTOR.”⁸⁵

Tercero.

207. Afirma que derivado del sobreseimiento del juicio de amparo se dejaron de valorar diversos medios probatorios, que de revocarse dicha determinación acreditan que no se dañó el medio ambiente, tampoco se afectó el humedal costero, ni mucho menos se taló o dañó el mangle, por lo que se debe negar el amparo a las quejas.

208. En ese sentido, afirma que deben valorarse las documentales públicas consistentes en el acta de visita de fecha 26 de julio de 2013, practicada por el Inspector Adscrito a la Dirección de Administración del Agua, de la Comisión Nacional del Agua; el

⁸⁵ DOMICILIO. NO PUEDE DEMOSTRARSE SÓLO MEDIANTE UNA CREDENCIAL DE ELECTOR. Como es un hecho notorio que para efectos de obtener una credencial de elector, la entidad respectiva no exige que ante ella se acredite fehacientemente el domicilio pues basta la simple manifestación del interesado, resulta evidente que ese medio de suyo es ineficaz para comprobar esa circunstancia, toda vez que si bien es cierto que se trata de un documento público, también lo es que debe contemplarse y valorarse a la luz de lo dispuesto por el artículo 202, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria.

Manifiesto de Impacto Ambiental de fecha 10 de abril de 2013, emitido por el Gobierno del Estado de Tamaulipas, así como la constancia de uso de suelo; y el acta de visita número 026, realizada el veinticinco de junio de dos mil trece por parte de la PROFEPA, de las cuales se desprende:

- i) Que los terrenos en los que se desarrollaba el proyecto “Parque Ecológico Centenario” se encuentran en la zona urbana y no en un humedal o zona federal;
- ii) Que entre dichos terrenos y la Laguna del Carpintero existe un área protegida;
- iii) Que en las áreas donde se detectó presencia de mangle se encontraban debidamente delimitadas con malla y cinta plástica; y
- iv) Que las actividades de relleno se realizaron de forma circundante a dicha área.
- v) Que el mangle negro y blanco se observó en buenas condiciones; y
- vi) Que en el recorrido realizado no se observó la afectación a plantas de mangle.

209. Por otro lado, también hace referencia al dictamen pericial rendido por el perito oficial designado, del cual se desprende que el predio donde se ubica el proyecto denominado “Parque Ecológico Centenario” no corresponde a un humedal, ni mucho menos a un sitio RAMSAR, que no se afectaron plantas de mangle, ni mucho menos el medio ambiente y que, contrario a ello, el objeto de la obra

fue la reforestación y regeneración del lugar, creación de áreas verdes y conservación de las áreas que así lo requerían.

210. Es por ello que derivado de todas estas consideraciones, el Presidente Municipal solicitó que se confirmara el sobreseimiento decretado en la sentencia combatida, o en su caso, se negara el amparo a las quejas al no haber quedado acreditado el interés legítimo de las quejas.

211. Sobre el primer grupo de argumentos identificados bajo el rubro: *“En cuanto a los agravios vertidos por la quejosa”*, esta Sala advierte que se encuentran encaminados a demostrar que en el caso concreto no quedó acreditado el interés legítimo de las quejas, en tanto no probaron haber sufrido un agravio personal y directo.

212. En ese sentido, sostuvo la recurrente adhesiva que no existieron pruebas suficientes para demostrar que el terreno en donde se desarrolla el Parque Ecológico reclamado corresponde a un humedal, ni tampoco para acreditar la afectación ambiental alegada por las quejas; refiriéndose específicamente a las constancias exhibidas por CONABIO, al dictamen pericial rendido por el perito de la parte actora, a la inspección levantada por PROFEPA de fecha veinticinco de junio de dos mil trece y a la resolución emitida por esta última, de seis de julio de dos mil catorce.

213. Esta Sala encuentra que estos argumentos no resultan suficientes para alterar a la conclusión a la que se arribó en el apartado anterior, por lo que deben declararse **infundados**.

214. Lo anterior porque, con relación a los oficios expedidos por la CONABIO, si bien la información contenida en los mismos deriva de una solicitud formulada por la autorizada de las quejas, ello no implica que carecen de objetividad, pues en todo caso se advierte que la información proporcionada por dicha solicitante fue únicamente con el objeto de ayudar a la identificación del predio respecto del cual se solicitó la información.

215. Además debe decirse que a las respuestas formuladas por la CONABIO se acompañaron una serie de datos y referencias que permiten advertir de dónde se obtuvo la información que ahí se plasma y por qué es que se arriban a las conclusiones que ahí se sostienen, lo cual abona a la objetividad de dicha información, sin que el adherente proporcione mayores argumentos que permitan evidenciar que lo sostenido por dicha institución especializada es incorrecto.

216. Respecto del dictamen pericial rendido por el perito de la parte actora, esta Sala sí lo considera idóneo para acreditar que el “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero” se encuentra en una zona de humedal. Esto porque dicha conclusión se encuentra justificada en diversos elementos científicos, técnicos y normativos que describe el propio perito al dar contestación a la tercer pregunta del cuestionario que le fue formulado.

217. En efecto, de la valoración de la respuesta de mérito, se desprende que su conclusión consistente en que la zona en la que se desarrolla el proyecto se encuentra en una zona de humedal, se

fundamentó en la opinión técnica emitida por la CONABIO. Además, el perito apoyó su conclusión en diversos elementos de carácter normativo, tales como el artículo 3, fracción XX, de la Ley de Aguas Nacionales, el artículo 2, fracción XII de su Reglamento, la NOM-022-SEMARNAT-2003 y la Convención de Ramsar, los cuales resultan suficientes para generar convicción en este órgano judicial sobre tal aspecto.

218. En ese sentido, si bien es cierto que el área de la Laguna del Carpintero no se encuentra identificada en la Política Nacional de Humedales, tal y como lo afirma el adherente, ello no niega que se trate de una zona de humedal, pues así lo reconoció tanto la CONABIO, como los dos peritajes rendidos en el juicio.

219. Además, debe decirse que si bien la Laguna del Carpintero no está reconocida como un sitio Ramsar, ello tampoco niega que se trata de una zona de humedales, pues de la interpretación conjunta de los artículos 1, 2, 3 y 4, de la Convención de mérito, se desprende que los sitios Ramsar constituyen humedales de *importancia internacional* que cada Estado Parte designa para ser incluidos en una lista.

220. Sin embargo para que un ecosistema se identifique como humedal no es necesario que se encuentre incorporado a esta lista, pues de conformidad con el artículo 1.1 de la referida Convención, son humedales las extensiones de marismas, pantanos y tabernas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulce, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros, ello

independientemente de su reconocimiento como un sitio de importancia internacional.

221. Por otro lado, el propio inconforme adhesivo sostiene que el dictamen del perito designado por las quejas resulta insuficiente para acreditar el impacto ambiental que alegan, sin embargo, sobre el particular debe reiterarse que, tal y como quedó sentado en los apartados anteriores, la acreditación del interés legítimo no exige la demostración del daño ambiental pues, en todo caso, este elemento es un aspecto que será objeto de valoración al momento de analizar el fondo de la pretensión hecha valer por las peticionarias de amparo, de ahí que este argumento resulte inoperante.

222. Ahora bien, con relación al acta de inspección levantada por la PROFEPA, con fecha veinticinco de junio de dos mil trece, esta Sala advierte que en dicha documental la PROFEPA afirma que en el área del proyecto y en la circundante existen plantas de mangle negro y blanco; ahora bien, la supuesta afectación de las mismas será analizada, en todo caso, en el fondo de la presente resolución.

223. En relación con la resolución emitida por dicha procuraduría de fecha seis de junio de dos mil catorce, si bien es cierto aún no ha causado estado, también lo es que esta circunstancia no impide a esta Sala valorar dicho elemento probatorio en cuanto a los elementos fácticos que contiene; es decir, si bien dicha resolución no constituye prueba plena, sí puede ser valorada en forma de indicio para demostrar que, en concatenación con el resto de pruebas, se acredita la existencia de mangle.

224. Sobre el segundo grupo de argumentos identificados bajo el rubro: *Concepto de agravio que se vierte en la revisión adhesiva*, se advierte que en su primer y segundo agravio, el Presidente Municipal de Tampico busca combatir las consideraciones a partir de las cuales la Juez de Distrito tuvo por acreditado la existencia de mangle y la afectación a estos ecosistemas en la zona en la que se llevó a cabo el proyecto de “Parque Ecológico de la Laguna del Carpintero”.

225. Sin embargo, esta Sala advierte que tales argumentos resultan **infundados en una parte, e inoperantes en otra.**

226. *Infundados* porque por cuanto hace a la existencia de mangle, ha quedado sentado que del material probatorio ofrecido en autos existen elementos suficientes para generar convicción en este órgano acerca de dicha circunstancia, por lo que debe remitirse al adherente a lo expuesto en los apartados anteriores.

227. Ahora bien, con relación a la acreditación de la afectación al ecosistema, debe decirse, una vez más, que la demostración del interés legítimo de las quejas para acudir al presente juicio constitucional a reclamar los actos que atribuye a las autoridades responsables, **no exige la acreditación del daño al medio ambiente**, pues en todo caso, el riesgo de daño o el daño deberá demostrarse en el fondo del asunto, de ahí que los argumentos encaminados a combatir tal aspecto resultan *inoperantes*.

228. Finalmente, cabe agregar que, contrario a lo que afirma el adherente, para esta Sala la copia certificada de la credencial de

elector sí constituye una prueba idónea para tener por acreditado el domicilio de la quejosa *****.

229. Respecto del tercer agravio en el que se solicita que en caso de levantarse el sobreseimiento se valoren distintos elementos de prueba de los cuales, a decir del adherente, se demuestra que no existió un daño al mangle en la zona, debe decirse que tales argumentos corresponden al fondo de la cuestión planteada en el presente asunto, por lo que no pueden ser abordados en este momento.

VI. Conclusión.

230. Toda vez que resultaron parcialmente fundados los agravios de las quejas e infundados e inoperantes los agravios promovidos por el recurrente adhesivo, Presidente Municipal de Tampico, Tamaulipas, lo procedente es modificar la sentencia impugnada y **levantar el sobreseimiento únicamente respecto de la quejosa *****; en tanto que sólo ella acreditó ser habitante de la ciudad de Tampico, Tamaulipas y, por lo tanto, tener interés legítimo para impugnar los actos reclamados.**

231. Por otro lado, se confirma el sobreseimiento decretado por la Juez de Distrito en perjuicio de *****; en tanto no acreditó su interés legítimo para acudir al presente juicio constitucional, en términos de los artículos, 5 fracción I, y 61, fracciones XII y XXIII de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción I, de la Constitución General.

232. En las relatadas condiciones y toda vez que las partes no hicieron valer otras causales de improcedencia, ni se advierte de oficio alguna diversa, con fundamento en el artículo 93, fracciones I, V y VI, de la Ley de Amparo, esta Sala reasume jurisdicción y procede a estudiar los conceptos de violación formulados por *****.

233. OCTAVO. Consideraciones previas al estudio de los conceptos de violación.

El rol del juez en el juicio de amparo ambiental.

234. Una vez actualizado el interés legítimo del quejoso, el juzgador, en el análisis de fondo del juicio, enfrenta el reto de tomar una decisión ante la incertidumbre técnica y científica que caracteriza al riesgo y/o al daño ambiental.

235. Esta Sala advierte que la especial configuración del derecho ambiental exige *un cambio en la lógica jurídica* caracterizado, principalmente, por la flexibilización de diversas instituciones del derecho procesal. La justiciabilidad del derecho humano al medio ambiente no puede desarrollarse a partir de los modelos “clásicos” o “tradicionales” de impartición de justicia, pues en la mayoría de las ocasiones éstos resultan insuficientes y poco idóneos para tal fin.

236. El rol del juez de amparo en juicios que involucren el derecho humano al medio ambiente debe *evolucionar* con el objeto de encontrar una respuesta más ágil, adecuada y eficaz para protegerlo, sin que esto signifique abandonar las reglas que rigen el proceso de amparo, sino únicamente dotarlas de funcionalidad

frente a la especial configuración de este derecho humano.

237. En efecto, ha quedado expuesto que la protección del derecho humano al medio ambiente está estrechamente ligada al conocimiento científico y/o técnico y esta particularidad dificulta la *defensa ciudadana* del mismo, en tanto los elementos probatorios son de difícil acceso y comprensión y, consecuentemente, implican un costo elevado.

238. En este sentido, es que esta Sala advierte que en este tipo de controversias se parte de una *situación de desigualdad* (de poder político, técnico, económico), entre la autoridad responsable y el vecino, ciudadano, habitante, poblador, afectado, beneficiario, usuario, consumidor, por lo que para no tornar ilusoria la protección al medio ambiente, y en función del principio de participación ciudadana, se hace necesaria la adopción de medidas que corrijan esta asimetría.

239. Son dos las herramientas en el proceso con las que cuenta el juzgador para corregir la asimetría a la que se enfrenta el ciudadano en la protección al medio ambiente: a) la reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución; y b) el papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios.

240. En efecto, el juez de amparo en juicios que involucren el derecho humano al medio ambiente debe, en primer término, realizar una *valoración preliminar* sobre la existencia del riesgo de daño o daño al medio ambiente; esta valoración atenderá a un criterio de

razonabilidad regido, principalmente, por los principios de precaución e *in dubio pro natura*. El riesgo que se advierte en esta etapa debe ser *cualquiera* susceptible de ocasionar una afectación al ecosistema que se pretende proteger.

241. Si de esta valoración preliminar el juzgador de amparo advierte que efectivamente se actualiza un riesgo de daño entonces cobrarán vigencia estas dos herramientas procesales con el objeto de allegarse de mayores elementos probatorios para determinar la alegada afectación al medio ambiente:

a) *Reversión de la carga probatoria conforme al principio de precaución*

242. Se revertirá la carga probatoria a la autoridad responsable con el objeto de que sea ésta quien acredite que el riesgo de daño al medio ambiente advertido por el juzgador en realidad no existe. Esto, en términos del artículo 8.3 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*

243. Es importante precisar que esta reversión de la carga probatoria no rompe con el principio de igualdad procesal de las partes, primero, porque el presupuesto para que se actualice parte de un elemento objetivo (*no necesariamente cierto*) que es la generación de un *riesgo ambiental*, y segundo, porque dicha reversión tiene por objeto, justamente, compensar la asimetría existente entre las partes del proceso.

b) El papel activo del juzgador para allegarse de los medios de prueba necesarios.

244. Ante la actualización del riesgo de daño ambiental, el juez adquiere un papel mayormente activo a partir del cual se encuentra facultado para recabar de oficio las pruebas que estime pertinentes a efecto de tener elementos que le permitan conocer, con mayor precisión, el riesgo de daño ambiental, sus causas, así como las posibles repercusiones al ecosistema que se estima vulnerado. Lo anterior resulta acorde con lo dispuesto por el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.⁸⁶

245. Sobre esta figura cabe precisar que tampoco rompe con el principio de igualdad procesal pues, no sólo busca equilibrar la relación de asimetría entre las partes, sino que, se reitera, el eje central en la protección al medio ambiente gira en torno a su salvaguarda como un bien jurídico en sí mismo, y no sólo en relación a la protección de las partes, lo cual justifica esta labor activa del juzgador.

246. **NOVENO. Estudio de los conceptos de violación.** Tal y como puede advertirse de su demanda de amparo, la quejosa sostuvo que la planeación y elaboración del proyecto de “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”, vulneró los artículos 1º, 4º, 14 y 16 de la Constitución Federal puesto que con tales actos se ocasionó un *daño* al medio ambiente, derivado de la destrucción de

⁸⁶ Artículo 34.- El órgano jurisdiccional podrá allegarse oficiosamente de los medios de prueba que considere necesarios, sin más limitación que las establecidas en la ley. El Juez requerirá a la Secretaría y a la Procuraduría para que aporten todos los elementos periciales, testimoniales, documentales y demás indicios y elementos de prueba con los que cuenten. Los servidores públicos estarán obligados a cumplir con dicha obligación.

los humedales y manglares existentes en los terrenos en los que se llevó a cabo dicho proyecto, además de la vulneración al principio de legalidad, dado que tales actuaciones se llevaron a cabo sin la autorización de impacto ambiental expedida previamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

247. Tales argumentos resultan **fundados**.

248. Del caudal probatorio con el que cuenta esta Primera Sala se desprenden dos conclusiones fundamentales: (i) como se desarrolló en el apartado correspondiente de esta sentencia, en el área en la que se desarrolla el proyecto denominado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero” hay humedales, particularmente, mangle blanco, negro y rojo y (ii) el proyecto en cuestión se desarrolla en contravención a las normas en materia medioambiental.

249. En efecto, con relación a esta segunda conclusión, esta Sala advierte que el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, prohíbe de manera tajante la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico de los manglares, del ecosistema y su zona de influencia, entre otras consecuencias.⁸⁷

250. En la misma línea, los artículos 28, fracción X de la Ley General de Equilibrio Ecológico y 5, inciso R) de su Reglamento, establecen la

⁸⁷ Artículo 60 Ter.- Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos. Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

obligación de quienes pretendan realizar obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, de contar necesariamente con una autorización de impacto ambiental expedida previamente por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.⁸⁸

251. La NOM-022-SEMARNAT-2003 de aplicación obligatoria en obras realizadas en humedales costeros (manglares) establece que, en aplicación de principio precautorio, estos ecosistemas son sujetos de autorización de impacto ambiental (emitida por la SEMARNAT); además la NOM-59-SEMARNAT-2010 determina que el mangle rojo (*Rhizophora mangle*), el mangle negro (*Avicennia Germinans*) y el

⁸⁸ **Ley General de Equilibrio Ecológico.**

ARTÍCULO 28.- La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

(...)

X.- Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

(...)

Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico.

Artículo 5o.- Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

(...)

R) OBRAS Y ACTIVIDADES EN HUMEDALES, MANGLARES, LAGUNAS, RÍOS, LAGOS Y ESTEROS CONECTADOS CON EL MAR, ASÍ COMO EN SUS LITORALES O ZONAS FEDERALES:

I. Cualquier tipo de obra civil, con excepción de la construcción de viviendas unifamiliares para las comunidades asentadas en estos ecosistemas, y

II. Cualquier actividad que tenga fines u objetivos comerciales, con excepción de las actividades pesqueras que no se encuentran previstas en la fracción XII del artículo 28 de la Ley, y que de acuerdo con la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables y su reglamento no requieren de la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como de las de navegación, autoconsumo o subsistencia de las comunidades asentadas en estos ecosistemas.

mangle blanco (*Laguncularia Racemosa*) son especies amenazadas.

252. De lo anterior es claro que el ordenamiento jurídico mexicano establece una especial protección a los humedales, particularmente, a las especies de mangle blanco, rojo y negro, salvaguarda que se traduce, entre otras medidas, en la necesaria emisión de una autorización de impacto ambiental emitida previamente por la SEMARNAT para la realización de cualquier obra o actividad en estos ecosistemas y sus áreas de influencia.

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

254. Aunado a lo anterior, de conformidad con el principio de no regresión, en relación con los humedales, el Estado mexicano, en términos de la normativa nacional e internacional, ha trazado ya una línea de protección tendente a conservar este ecosistema, de manera que cualquier decisión que implique disminuir este nivel de protección ya alcanzado debe estar debidamente justificada.

255. De autos consta que el Municipio de Tampico, Tamaulipas no contó con la autorización de impacto ambiental emitida previamente por la

SEMARNAT para desarrollar el denominado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero” en la zona de humedales de que se trata, no obstante que esta Secretaría hizo de su conocimiento la necesidad de tal autorización.⁸⁹

256.No resulta óbice a lo anterior lo alegado por dicha autoridad en el sentido de haber contado con una Autorización de Impacto Ambiental Modalidad General, expedida por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Tamaulipas, en tanto que, acorde con las normas en cita, dicha autoridad no es la competente para emitir tal autorización.

257.Lo anterior implica que, el desarrollo del denominado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero” en una zona con humedales sin una evaluación previa sobre los riesgos o daños para el medio ambiente, en particular, para las especies de mangle que ahí se ubicaron, *puso en riesgo el ecosistema* en cuestión contraviniendo directamente el principio de precaución y el diverso de in dubio pro natura.

258.Con otras palabras, el Estado Mexicano ha reconocido que los humedales merecen una protección especial y, consecuentemente, determinó que *no se puede realizar ninguna actividad en estos ecosistemas o en sus áreas de influencia, salvo que la SEMARNAT lo autorice*; consecuentemente, la realización de cualquier actividad sin la autorización de impacto ambiental correspondiente es ilegal y contraria al principio de precaución por colocar, automáticamente, al

⁸⁹ Véase el oficio que consta en la foja 518 del cuaderno de amparo indirecto.

área protegida en riesgo.

259. Aunado a lo anterior, el desarrollo de un proyecto en una zona de humedales sin la autorización correspondiente, contraviene el principio de no regresión, pues se inobserva un nivel de protección ya alcanzado para este ecosistema; es decir, en términos de la normativa en cita, los humedales están protegidos en México a través de una obligación general de no hacer, de no realizar cualquier actividad en estas zonas sin autorización, por lo que la ausencia de la referida autorización de impacto ambiental que exige la Ley General de Equilibrio Ecológico también contraviene el principio de no regresión en materia ambiental.

260. De lo anterior este Sala determina que, la ausencia de la autorización de la SEMARNAT para desarrollar un proyecto en una zona de especial protección basta para *concluir que el humedal ubicado en el área está en riesgo* y, consecuentemente, a la luz de los principios de precaución, in dubio pro natura y no regresión en materia ambiental, basta para otorgar la protección constitucional.

261. En el apartado anterior se determinó que, si de una *valoración preliminar* el juzgador advierte cualquier riesgo al medio ambiente, podrá allegarse de mayores elementos probatorios, sin embargo, en el caso concreto, esta Sala llega a la convicción de que el desarrollo de un proyecto sin la autorización de impacto ambiental exigida implica, en sí e inmediatamente, la desprotección del medio ambiente y, consecuentemente, la vulneración al artículo 4º constitucional, por lo que deviene innecesario allegarse de más elementos para probar el daño al medio ambiente.

262. Por esa misma razón, también resulta innecesario profundizar en la valoración probatoria que propuso el Municipio de Tampico, Tamaulipas pues, como se ha venido desarrollando, la actuación ilegal de dicha autoridad puso en riesgo los manglares de la zona, de manera que, acorde con el principio de precaución, se hace indispensable la inmediata protección del ecosistema sin que sea necesario tener certeza sobre la actualización del daño al medio ambiente.

263. Además, en términos del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, si bien el ciudadano tiene un *derecho-deber* de proteger el medio ambiente, lo cierto es que el obligado principal a acatar la normativa ambiental es el Estado; efectivamente, todas las autoridades deben adoptar un rol pro activo y ejemplar en la protección y conservación del medio ambiente. En este tenor, es suficiente que un ciudadano demuestre que la autoridad incumplió con su deber de garante para considerar que se vulnera su derecho humano al medio ambiente y conceder la protección constitucional.

264. Es por estas razones que esta Primera Sala concluye que en el caso las autoridades responsables vulneraron el principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales, toda vez que desarrollaron los actos que les fueron imputados en contravención de normas de orden público en materia ambiental, además, violaron en perjuicio de la quejosa el artículo 4º constitucional al poner en riesgo el ecosistema en cuestión.

265. En consecuencia, debe concederse el amparo y la protección de la justicia federal a *****, en contra de los actos reclamados y las autoridades que señaló como responsables.

266. **DÉCIMO. Efectos.** El artículo 77, fracción I de la Ley de Amparo, dispone que la sentencia que otorgue la protección constitucional al quejoso, cuando se trate de actos positivos, como ocurre en la especie, deberá restituirlo en el pleno goce de la garantía violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación y precisándose en todo caso, los efectos de dicha protección, así como las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar el estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.⁹⁰

267. En esa tesitura ha quedado expuesto a lo largo de la presente resolución que la especial configuración del derecho a un medio ambiente sano exige la flexibilización de los distintos principios del juicio de amparo a efecto de hacerlo un medio eficaz para su protección, directriz que impacta también en materia de efectos en

⁹⁰ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán:

I. Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo se restituirá al quejoso en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; y

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho.

En asuntos del orden penal en que se reclame una orden de aprehensión o autos que establezcan providencias precautorias o impongan medidas cautelares restrictivas de la libertad con motivo de delitos que la ley no considere como graves o respecto de los cuales no proceda la prisión preventiva oficiosa conforme la legislación procedimental aplicable, la sentencia que conceda el amparo surtirá efectos inmediatos, sin perjuicio de que pueda ser revocada mediante el recurso de revisión; salvo que se reclame el auto por el que se resuelva la situación jurídica del quejoso en el sentido de sujetarlo a proceso penal, en términos de la legislación procesal aplicable, y el amparo se conceda por vicios formales.

En caso de que el efecto de la sentencia sea la libertad del quejoso, ésta se decretará bajo las medidas de aseguramiento que el órgano jurisdiccional estime necesarias, a fin de que el quejoso no evada la acción de la justicia.

En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley.

tanto que, ante la concesión de la protección constitucional, la labor del Juez de Amparo debe estar encaminada fundamentalmente a la protección del medio ambiente ante el riesgo de su afectación y a la reparación integral del mismo ante el daño ocasionado, por lo que los efectos que se fijen deben satisfacer estos objetivos primordiales.

268. Sobre el particular se advierte que uno de los principales problemas que enfrenta el juicio de amparo en materia ambiental es la tensión que naturalmente se genera entre el otorgamiento de la protección constitucional en materia ambiental y el principio de relatividad de las sentencias, pues generalmente dicha concesión trasciende a la figura del quejoso y beneficia a otras personas aun y cuando éstas no hubieran acudido a la vía constitucional.

269. Para solventar esta tensión, debe recordarse que a partir de dos mil once, nuestro juicio de amparo se transformó inspirado fundamentalmente en la necesidad de garantizar de manera efectiva el reconocimiento y la protección de los derechos humanos, la cual ha conducido a esta Primera Sala –entre otras cosas- a la necesidad de *reinterpretar* el principio de relatividad de las sentencias de amparo, puesto que mantener su interpretación tradicional frustra la finalidad sustantiva del juicio de amparo: la protección de *todos los derechos fundamentales*.⁹¹

270. Uno de los cambios más importantes fue precisamente la

⁹¹ Amparo en Revisión 1359/2015. Aprobado en sesión de quince de noviembre de dos mil diecisiete, por mayoría de cuatro votos.

introducción del interés legítimo para poder acudir al juicio de amparo, modificación que implicó la ampliación del espectro de protección de estos derechos, ante la posibilidad de someter a jurisdicción otro tipo de intereses que anteriormente no estaban tutelados, como los colectivos y/o difusos, dentro los cuales se ubica el derecho humano al medio ambiente.

271. Así, la especial configuración del derecho humano al medio ambiente obliga a reinterpretar el principio de relatividad de la sentencias con el objeto de dotarlo de un contenido que permita su tutela efectiva a partir del reconocimiento de su naturaleza colectiva y difusa. Esto porque si tanto el derecho al medio ambiente sano, como el principio de relatividad de las sentencias están expresamente reconocidos en la Constitución Federal, resulta que su interacción debe ser armónica, es decir, la relatividad de las sentencias **no puede constituir un obstáculo para la salvaguarda efectiva del medio ambiente.**

272. Por tanto, con fundamento en el artículos 74 y 77 de la Ley de Amparo; y 37 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, esta Sala considera que se debe otorgar la protección constitucional para que las autoridades responsables:

- a) **Se abstengan de ejecutar los actos reclamados consistentes en el desarrollo del Proyecto denominado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”.**
- b) **Recuperen el ecosistema y sus servicios ambientales del área en que se desarrolla el Proyecto denominado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”.**

273. Con relación a la abstención, quedó expuesto en el considerando anterior que la falta de una autorización de impacto ambiental para el desarrollo del referido Parque Temático, dejó en un grave estado de desprotección al ecosistema en la Laguna del Carpintero, por lo que es necesaria la adopción inmediata de medidas encaminadas a remediar este estado de desprotección, la primera de ellas desde luego, ordenando a las autoridades municipales responsables y al tercero interesado como sujeto responsable,⁹² el cese de acciones que continúen o agraven la condición de riesgo en la que se encuentra este ecosistema.

274. Además, se ordena a dichas autoridades municipales revocar de forma inmediata cualquier permiso y/o autorización otorgada a particulares, incluyendo a la empresa tercero interesada en el presente asunto, para la construcción y ejecución del denominado “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”.

275. Con relación a la recuperación del ecosistema existente en el área

⁹² Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Artículo 10.- Toda persona física o moral que con su acción u omisión ocasione directa o indirectamente un daño al ambiente, será responsable y estará obligada a la reparación de los daños, o bien, cuando la reparación no sea posible a la compensación ambiental que proceda, en los términos de la presente Ley.

De la misma forma estará obligada a realizar las acciones necesarias para evitar que se incremente el daño ocasionado al ambiente.

Ley General de Vida Silvestre

Artículo 106. Sin perjuicio de las demás disposiciones aplicables, toda persona física o moral que ocasione directa o indirectamente un daño a la vida silvestre o a su hábitat, está obligada a repararlo o compensarlo de conformidad a lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Los propietarios y legítimos poseedores de los predios, así como los terceros que realicen el aprovechamiento, serán responsables solidarios de los efectos negativos que éste pudiera tener para la conservación de la vida silvestre y su hábitat.

de desarrollo del “Parque Ecológico Laguna del Carpintero”, cabe reiterar que esta Sala determina conceder la protección constitucional a la quejosa en virtud de que los actos reclamados ponen en *riesgo grave* el ecosistema ahí ubicado, lo cual, a la luz del principio de precaución es suficiente para adoptar todas las medidas necesarias para su protección; no obstante, este Tribunal no cuenta con información suficiente para determinar en qué estado se encuentra actualmente la zona; cuáles son las afectaciones del ecosistema y sus servicios y, particularmente, cuáles son las medidas necesarias para recuperarlo.

276. Es por esta razón que a la luz del artículo 1º, en relación con el diverso 4º constitucionales, que obligan a todas las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias, a otorgar la protección más amplia al derecho humano a un medio ambiente sano, esta Primera Sala requiere de la **Comisión Nacional para el Conocimiento y el Uso de la Biodiversidad** como autoridad coadyuvante en el cumplimiento de la presente ejecutoria, para que que en un término no mayor de treinta días contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente ejecutoria, emita un *Proyecto de Recuperación y Conservación del área de manglar ubicada en la Laguna del Carpintero, zona en que se desarrolla el “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”* (Estudio de línea de base para la restauración del manglar y sus servicios ecosistémicos) lo anterior de conformidad con los artículos 28, fracción X y 80, fracción V, de la Ley General de Equilibrio Ecológico; 60 y 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre; y 38 y 40 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

277. Además, este Alto Tribunal requiere a la **Comisión Nacional**

Forestal como autoridad coadyuvante, para auxiliar en la implementación del *Proyecto de Recuperación y Conservación del área de manglar ubicada en la Laguna del Carpintero, zona en que se desarrolla el “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”* diseñado por la CONABIO, esto de conformidad con los artículos 15 y 20 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

278. A partir del *Proyecto de Recuperación y Conservación* elaborado por la CONABIO, la SEMARNAT en un término no mayor de treinta días contados a partir del día siguiente al de la notificación de la presente ejecutoria deberá determinar: (i) un programa de trabajo para la implementación del *Proyecto de Recuperación y Conservación* con lineamientos concretos de actuación que deberán llevar a cabo tanto las autoridades responsables municipales y federales en el ámbito de sus respectivas competencias, como la empresa tercero interesada como sujeto responsable; y (ii) un cronograma de actuación con objetivos a corto, mediano y largo plazo a partir de lo establecido en el *Proyecto de Recuperación y Conservación*. Lo anterior con fundamento en los artículos 2, fracción VIII y 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

279. En atención a lo dispuesto en el artículo 39, fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, la SEMARNAT, las autoridades municipales responsables y la empresa tercero interesada deberán de convenir un esquema de financiamiento del *Proyecto de Recuperación y Conservación del área de manglar ubicada en la Laguna del Carpintero, zona en que se desarrolla el “Parque Temático Ecológico Laguna del Carpintero”*; la Secretaría

en cuestión emitirá los lineamientos base de dicho esquema y será la autoridad encargada de su aprobación.

280. Para efectos de este financiamiento, la Secretaría deberá tomar en cuenta que tanto el Municipio de Tampico Tamaulipas, como la tercero interesada, incurrieron en las infracciones previstas en el artículo 122, fracciones I, II y III de la Ley General de Vida Silvestre, al haber puesto en riesgo el ecosistema de manglar existente en la Laguna del Carpintero e incluso haber talado mangle, en contravención a los artículos 60 Ter de dicha legislación, así como en contra de los artículos 28, fracción X, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y 5, inciso R) de su Reglamento.

281. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberá vigilar el cumplimiento del *Proyecto de Recuperación y Conservación* ordenado en la presente ejecutoria y llevar a cabo las acciones necesarias para la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

282. Con el objeto de velar por el cumplimiento de la presente ejecutoria, las autoridades responsables municipales y la SEMARNAT, deberán remitir bimestralmente a este Alto Tribunal, así como al Juez de Distrito encargado del cumplimiento, un informe detallado sobre el cumplimiento del *Proyecto de Recuperación y Conservación del manglar de la Laguna del Carpintero*. El Juez de Distrito requerirá a la CONABIO y a la CONAFOR para que en el término de ocho días, emitan su opinión con relación a dichos informes de cumplimiento. Lo anterior a partir de lo dispuesto por los artículos 38 a 42 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

283. En términos del principio de participación ciudadana, estos informes de cumplimiento y opiniones especializadas deberán publicarse por las autoridades vinculadas y, en específico, deberán ponerse a disposición de la quejosa a efecto de que manifieste lo que estime conveniente con relación a las acciones emprendidas para la recuperación del referido ecosistema y el cumplimiento de la presente ejecutoria.

284. El Juez de Distrito, en el cumplimiento de la presente ejecutoria, deberá adoptar las acciones y medidas que estime convenientes para velar por la efectiva recuperación del manglar y sus servicios ecosistémicos ubicado en la Laguna del Carpintero, apoyándose para tal efecto en el *Programa de Reparación y Conservación*, en los informes de cumplimiento y en las opiniones especializadas, en lo manifestado por la quejosa, así como directamente en la SEMARNAT, la CONABIO y la CONAFOR quienes deberán brindarle el apoyo técnico que se estime necesario en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se modifica la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se confirma el sobreseimiento decretado respecto de la quejosa *****.

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, en contra de los actos reclamados y las autoridades señaladas como responsables, para los efectos precisados en el último de los considerandos de la presente resolución.

CUARTO. Es infundado el recurso de revisión adhesiva promovido por el Presidente Municipal de Tampico Tamaulipas.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al juzgado de origen y, 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 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).

Firman la Ministra Presidenta de la Sala y Ponente con la Secretaria de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA Y PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

LIC. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUTIÉRREZ GATICA

“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 dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete 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.”