

**AMPARO EN REVISIÓN: 88/2017****MATERIA ADMINISTRATIVA****DERIVADO DEL JUICIO DE
AMPARO INDIRECTO 1064/2015****RECURRENTES: **Y OTRAS
(QUEJOSAS)****RECURRENTE ADHESIVA:
***** (TERCERA INTERESADA)****MAGISTRADO PONENTE: JUAN RAMÓN RODRÍGUEZ MINAYA
SECRETARIA: GRACIELA BONILLA GONZÁLEZ**

Cancún, Quintana Roo. Acuerdo del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, correspondiente a la sesión pública ordinaria de **ocho de junio de dos mil diecisiete**.

Vistos, para resolver, los autos del recurso de revisión **88/2017**, para su estudio se establecen los siguientes:

ANTECEDENTES

PRIMERO. Juicio de amparo indirecto¹

- 1. Demanda.** Mediante escrito presentado el treinta y uno de julio de dos mil quince, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún, 1) **,² 2) ***, 3) **, 4) **, 5) *****, 6) **, 7) **, 8) *****, 9) *, 10) *, 11) *, 12) ** e 13) ** solicitaron el amparo y la protección de la justicia federal contra la autoridad y el acto siguiente:

¹ Las fojas citadas al pie corresponden al juicio de amparo indirecto 1064/2015, salvo que se especifique fuente diversa.

² Quien fue designada como representante común de las peticionarias del amparo.

Autoridad responsable	Acto reclamado
Titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	La emisión de la autorización en materia de impacto ambiental, contenida en el oficio *de veintiocho de julio de dos mil cinco, a favor del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

2. Acto que las quejas estimaron violatorio de los artículos 1o., 4o., 6o., 14, 16 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. **Radicación y desechamiento.** La demanda fue turnada al Juzgado Tercero de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún, cuya titular en auto de cuatro de agosto de dos mil quince, la radicó en el expediente 1064/2015 y la desechó al estimar que se actualizaba la causal de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo, al no haberse agotado el medio ordinario de defensa por virtud del cual pudiera modificar, revocar o anular el acto reclamado antes de acudir a la instancia constitucional, es decir, el juicio de nulidad ante el entonces Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.³
4. **Recurso de queja.** En contra de tal determinación, las quejas interpusieron recurso de queja, del cual correspondió conocer a este Tribunal Colegiado de Circuito, mismo que lo radicó en el toca 165/2015 y en sesión de catorce de septiembre de dos mil quince, lo declaró **fundado** para el efecto de que la Jueza de Distrito proveyera lo conducente sobre la admisión de la demanda de amparo.

³ Información que constituye un hecho notorio al advertirse de la ejecutoria dictada en el recurso de queja 165/2015 del índice de este órgano jurisdiccional.

5. Admisión. En consecuencia, por auto de veintitrés de septiembre de dos mil quince, la Jueza de Distrito **admitió** a trámite la demanda de amparo, requirió a la autoridad responsable su informe justificado, ordenó emplazar al tercero interesado y **dio** intervención al agente del Ministerio Público de la Federación de su adscripción, quien no formuló pedimento.

6. Informe justificado. En proveído de once de enero de dos mil dieciséis, se tuvo a la autoridad responsable, Titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, rindiendo su informe justificado;⁴ empero, toda vez que el

⁴ En éste, en lo concerniente a la ejecución de diversos trabajos de construcción y urbanización, la autoridad responsable esencialmente refirió lo siguiente: "(...) el acto que reclama, esto es, la emisión del oficio ****** de fecha 28 de julio de 2005, otorgado a favor de ***** respecto al proyecto entonces denominado ******, a través de la cual se autoriza en materia de impacto y riesgo ambiental de manera condicionada la ejecución del proyecto denominado 'Malecón Cancún', así como los diversos, ****** de fecha 02 de agosto de 2006, ****** de fecha 09 de febrero de 2007, ****** de fecha 27 de marzo de 2008, ***** de fecha 10 de abril de 2008, ***** de fecha 09 de mayo de 2008, ******* de fecha 27 de agosto de 2008, ****** de fecha 11 de febrero de 2009,, ***** de fecha 07 de marzo de 2012, y ****** de fecha 30 de enero de 2015, a través de las cuales se otorgaron a la tercera interesada ***** una ampliación de plazo de 6 meses para la etapa de preparación y construcción, se autorizó una ampliación de plazo de 24 meses para que la tercera interesada continúe con el desarrollo del proyecto 'Malecón Cancún', la modificación del término primero del oficio ****** de fecha 28 de julio de 2005, valida el cumplimiento del término segundo del oficio ****** de fecha 28 de julio de 2005, se informa a la tercera interesada ****** que las obras y actividades tendientes al desarrollo del subproyecto ****** cumple con lo dispuesto en el acuerdo tercero del oficio ****** de fecha 10 de abril de 2008, informa a la tercera interesada 'FONATUR' que las obras y actividades tendientes al desarrollo del subproyecto ****** no requiere someterse al procedimiento de evaluación de materia de impacto ambiental en virtud de que dichas obras son parte integral del proyecto evaluado y autorizado a través del oficio resolutivo ****** de fecha 28 de julio de 2005, autoriza un plazo a la tercera interesada ***** un plazo (sic) de 24 meses respecto del plazo establecido en el término tercero del oficio ******* de fecha 28 de julio de 2005 para llevar a cabo las actividades de preparación del sitio y construcción de vialidades e introducción de los servicios urbanos del proyecto 'Malecón Cancún', en el que la tercera interesada 'FONATUR' presentó a esta autoridad el 'sexto programa de seguimiento de términos y condicionantes' ello en cumplimiento al término octavo del oficio ***** de fecha 28 de julio de 2005,

mismo fue enviado vía telegráfica, el veintinueve siguiente se le requirió para que remitiera copia certificada de las documentales que relacionaba en el mismo.

7. En cumplimiento a lo anterior, mediante el oficio ** presentado el dieciocho de marzo de dos mil dieciséis, la autoridad responsable remitió copia certificada de los siguientes oficios:

i) ***** de veintiocho de julio de dos mil cinco, en el que se solicita una ampliación del plazo establecido para la etapa de preparación y construcción del “Anteproyecto Malecón Cancún”.

ii) ** de dos de agosto de dos mil seis, en el que se acuerda ampliar por seis meses el plazo establecido para la etapa de preparación y construcción del “Anteproyecto Malecón Cancún”.

iii) *** de nueve de febrero de dos mil siete, en el que se otorga una ampliación de veinticuatro meses para que la tercera interesada continuara con el desarrollo del “Anteproyecto Malecón Cancún”.

iv) *** de veintisiete de marzo de dos mil ocho, en el que se autorizan diversas modificaciones al oficio resolutivo ** de veintiocho de julio de dos mil cinco.

v) *** de diez de abril de dos mil ocho, en el que se acordó que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo

*y se informó a la tercera interesada ‘FONATUR’ que las obras y actividades tendientes a la urbanización y lotificación de los lotes ** y **, manzana * del proyecto de referencia no requieren someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, en virtud de que dichas obras son parte integral del proyecto ‘Malecón Cancún’ evaluado y autorizado a través de oficio resolutivo ** de fecha 28 de julio de 2005; respectivamente (...).”*



(FONATUR) tenía la obligación de vigilar que los proyectos individuales, a desarrollarse dentro del “Anteproyecto Malecón Cancún”, se ajustaran a los parámetros de construcción autorizados, así como establecer la obligación de presentar las fichas técnicas de cada uno de los mencionados subproyectos.

vi) *** de nueve de mayo de dos mil ocho, en el que se autoriza la construcción y operación del subproyecto “*”.

vii) S. ** de veintisiete de agosto de dos mil ocho⁵, en el que se autoriza la construcción y operación del subproyecto “*”.

viii) *** de once de febrero de dos mil nueve, en el cual se autoriza una ampliación de veinticuatro meses al plazo concedido para llevar a cabo las actividades de preparación del sitio, construcción de vialidades e introducción de servicios urbanos al “Anteproyecto Malecón Cancún”.

ix) *** de siete de marzo de dos mil doce, en el que se acusa de recibo al oficio *, en el que el **(**) informaba sobre el cumplimiento dado a los términos y condicionantes a los cuales quedó sujeto debido al desarrollo del “Anteproyecto Malecón Cancún”.

x) * de treinta de enero de dos mil quince, en el que se informa al **(*) que las obras y actividades tendientes a la urbanización y lotificación de los lotes **y *, * del “Anteproyecto Malecón Cancún” no requerían someterse al

⁵ Si bien en el escrito de remisión de constancias se fecha el oficio el veintiséis de agosto de dos mil ocho, de la revisión de éstas se obtiene que el mismo es del veintisiete del mismo mes y año.

procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental, toda vez que constituían parte integral del proyecto autorizado por oficio **, de veintiocho de julio de dos mil cinco.

8. Ampliación y desechamiento. Mediante escrito presentado el veintidós de abril de dos mil dieciséis, la representante común de las quejas amplió la demanda de amparo, respecto de las autoridades y actos siguientes:

Autoridad responsable	Actos reclamados
<p>1. Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p>	<p>1. La expedición de las autorizaciones, prórrogas y ampliaciones surgidas a partir de la autorización condicionada de origen en materia de impacto ambiental, contenida en el oficio ** de veintiocho de julio de dos mil cinco, así como en los diversos:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) *. (ii) **. (iii) **. (iv) **. (v) *.
<p>2. Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente.</p>	<p>2. La omisión de realizar el seguimiento, inspección y vigilancia para obligar a que se cumplieran los requisitos establecidos en la autorización condicionada en materia de impacto ambiental.</p>

9. Sin embargo, en auto de veintiséis de abril de dos mil dieciséis, la Jueza de Distrito desechó la misma, al considerar que su promoción resultaba extemporánea.

10. Segunda ampliación de la demanda. Mediante ocurso presentado el veintiocho de junio de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con residencia en Cancún, la representante común de la parte quejosa formuló la ampliación de la demanda de amparo, contra las autoridades y acto siguientes:

Autoridades responsables	Acto reclamado
1. Titular de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	La omisión de ejercer sus atribuciones y obligaciones de verificar, inspeccionar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales a fin de salvaguardar los intereses de la población en materia ambiental, en cumplimiento al mandato conferido en los artículos 1o. y 4o. de la Constitución Federal, respecto a la autorización del proyecto denominado "Anteproyecto Malecón Cancún".
2. Titular de la Delegación Federal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el Estado de Quintana Roo.	
3. Director General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre de la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.	

11. Desechamiento de ampliación de demanda. Por acuerdo de treinta de junio de dos mil dieciséis,⁶ la Jueza de Distrito desechó la ampliación de la demanda de amparo, al considerar que su presentación resultaba extemporánea.

12. Segundo recurso de queja. En contra de dicha resolución, las recurrentes interpusieron recurso de queja, del cual correspondió conocer a este tribunal colegiado de circuito, mismo que lo radicó como toca **** y en sesión de diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis, lo declaró **infundado**.

13. Audiencia constitucional y sentencia (sentencia recurrida). Una vez tramitado el juicio de derechos fundamentales, se dictó sentencia en audiencia constitucional de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, autorizada en la misma fecha, en la que la Jueza de Distrito resolvió **sobreseer** en el juicio de amparo, al considerar que las amparistas no contaban con un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.

SEGUNDO. Recurso de revisión

⁶ Fojas 673 a la 675.

- 14. Trámite ante la autoridad responsable.** No conforme con la anterior determinación, por escrito presentado el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo, con sede en Cancún, *, en su carácter de representante común de la parte quejosa, interpuso recurso de revisión en su contra.
- 15.** En acuerdo de veintiséis siguiente, la Jueza de Distrito tuvo por interpuesto el recurso de revisión, ordenó integrar el expediente, correr traslado del mismo a las demás partes, así como la remisión del escrito de agravios y el cuaderno de amparo al Tribunal Colegiado de Circuito en turno, para que resolviera lo conducente.
- 16. Trámite ante este Tribunal Colegiado de Circuito.** El diecisiete de febrero de dos mil diecisiete, la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Vigésimo Séptimo Circuito recibió el recurso de revisión, mismo que por razón de turno tocó conocer a este órgano de control constitucional, cuya Magistrada Presidente, mediante auto dictado el veintidós siguiente, la radicó como **amparo administrativo en revisión 88/2017** y le otorgó el plazo de cinco días a la contraparte de la recurrente para interponer revisión adhesiva, de así convenir a sus intereses.
- 17. Interposición y desechamiento de revisión adhesiva.** Mediante telegrama oficial remitido el catorce de marzo de dos mil diecisiete y recibido el quince siguiente por este tribunal, **, apoderado legal de ***** (**), interpuso recurso de revisión adhesiva, el cual fue desechado mediante

proveído de veintidós de marzo de dos mil diecisiete, dictado por la Presidencia de este tribunal, en razón de que el mismo fue presentado por vía telegráfica.

18. Turno. Mediante proveído de veintiuno de abril de dos mil diecisiete, encontrándose los autos en estado de emitir resolución, se ordenó turnarlos a la ponencia del **Magistrado Juan Ramón Rodríguez Minaya**, para la formulación del proyecto de resolución, en términos del artículo 92 de la Ley de Amparo.⁷

19. Revisión adhesiva. Por escrito presentado el quince de marzo de dos mil diecisiete ante la Oficina de Correos de México, ******* (**)** interpuso recurso de revisión adhesiva, mismo que **fue admitido** mediante proveído de seis de abril de dos mil diecisiete.

20. Recurso de reclamación. Inconforme con el acuerdo de desechamiento de veintidós de marzo del presente año, dictado por la Magistrada Presidente de este tribunal, la tercera interesada interpuso recurso de reclamación, el cual se radicó como expediente 14/2017.

21. Suspensión del plazo. En proveído de dos de mayo de dos mil diecisiete, y atendiendo al recurso interpuesto, se suspendió el plazo para la resolución del presente amparo en revisión, en tanto se resolvía el citado medio de impugnación.

⁷ “**Artículo 92.** Notificadas las partes del auto de admisión, transcurrido el plazo para adherirse a la revisión y, en su caso, tramitada ésta, se turnará de inmediato el expediente al ministro o magistrado que corresponda. La resolución deberá dictarse dentro del plazo máximo de noventa días.”

22. En sesión pública de doce de mayo de dos mil diecisiete, se resolvió, por **unanimidad** de votos, declarar infundado el recurso de reclamación 14/2017.
23. Visto lo anterior, por acuerdo de diecisiete siguiente, se levantó la suspensión del plazo y se ordenó la devolución de los autos a la ponencia del **Magistrado Juan Ramón Rodríguez Minaya**; y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia legal

24. Este tribunal colegiado es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en el artículo 107, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 81, fracción I, inciso e),⁸ 84 y 89 de la Ley de Amparo, en relación con el 37, fracciones II y IV y 39 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, en virtud de que se recurre una sentencia emitida en audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto, del índice de un Juzgado de Distrito dentro del Circuito en el que este órgano revisor ejerce jurisdicción.

SEGUNDO. Legitimación y personería

25. **Revisión principal.** El presente medio de impugnación fue interpuesto por parte legítima, ya que lo interpuso **,

⁸**Artículo 81.** *Procede el recurso de revisión: I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: (...) e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. (...)*”.

representante común de la parte quejosa, cuyo carácter le fue reconocido en el juicio de amparo 1064/2015.

26. Revisión adhesiva. El recurso fue interpuesto por parte legítima, toda vez que lo hizo valer **, en representación de la tercera interesada, ****, personalidad que se le reconoce por así acreditarla con copia certificada del testimonio notarial **, levantado ante la fe del Notario Público Doscientos Catorce del entonces Distrito Federal.

TERCERO. Oportunidad

27. Revisión principal. El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, esto es, el **tercer día** del plazo de diez días establecido en el artículo 86 de la Ley de Amparo.⁹

28. Lo anterior puede apreciarse gráficamente en el siguiente calendario:¹⁰

Diciembre 2016							Enero 2017						
L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S	D
			1	2	3	4							1
5	6	7	8	9	10	11	2	3	4	5	6	7	8
12	13	14	15	16	17	18	9	10	11	12	13	14	15
19	20	21	22	23	24	25	16	17	18	19	20	21	22
26	27	28	29	30	31		23	24	25	26	27	28	29
							30	31					

notificación surtió sus efectos al día siguiente, en términos del artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo. **c)** Por tanto, el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **veinte de diciembre al dos de enero de dos mil diecisiete**. **d)** Para computar cuando inicia el plazo, así como la duración de éste, deben descontarse el diecisiete, dieciocho, veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, así como el uno de enero de dos mil diecisiete, por haber sido sábados y domingos, días inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo. **e)** El escrito mediante el cual se interpuso el recurso de revisión se presentó el **veintidós de diciembre del año pasado**, esto es, el **tercer día** del plazo legal.

ha en que se notificó la sentencia recurrida

b) Fecha en que surtió efectos la notificación.

c) Plazo de diez días para interponer el recurso.

d) Días inhábiles.

e) Día en que se presentó el recurso de revisión.

29. **Revisión adhesiva.** El recurso de revisión adhesiva fue interpuesto oportunamente el **quince de marzo de dos mil diecisiete**, es decir, el **último** día del plazo legal.

30. Lo anterior puede apreciarse gráficamente en el siguiente calendario:¹¹

Marzo de 2017						
L	M	M	J	V	S	D
		1	2	3	4	5
6	7 a)	8 b)	9	10	11	12
13	14	15 e)	16	17	18	19
20	21	22	23	24	25	26
27	28	29	30	31		

a) Fecha en que se notificó la admisión de la revisión principal.

¹¹ a) La notificación del acuerdo de admisión de la revisión principal se notificó por oficio 1545/2017, remitido vía telegráfica y ordinaria, el **siete de marzo de dos mil diecisiete** (foja 48 del presente expediente). b) La notificación surtió sus efectos al día siguiente, en términos del artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo y la jurisprudencia 2a./J. 43/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**NOTIFICACIONES EN AMPARO. SURTEN EFECTOS EL DÍA SIGUIENTE AL DE SU REALIZACIÓN CUANDO EL RECURRENTE ES AUTORIDAD CON EL CARÁCTER DE TERCERO INTERESADO, PERO COMPARECE A JUICIO EN UN PLANO DE IGUALDAD CON EL QUEJOSO.**"; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, viernes 12 de Mayo de 2017 10:17 h, registro 2014217. **Lo anterior, toda vez que en el juicio de amparo indirecto 1064/2015, dicha autoridad actuó en un nivel de coordinación en un plano de igualdad con las quejas.** c) Por tanto, el plazo de cinco días para la interposición del recurso de revisión adhesiva transcurrió del **nueve al quince de marzo de dos mil diecisiete**. d) Para computar cuando inicia el plazo, así como la duración de éste, deben descontarse el once y doce de marzo del año en curso, por haber sido sábado y domingo, en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo. e) El escrito mediante el cual se interpuso el recurso de revisión adhesiva se presentó el **quince de marzo de la presente anualidad**, es decir, el **último** día del plazo legal.



- b) Fecha en que surtió efectos la notificación.
- c) Plazo de cinco días para interponer el recurso.
- d) Días inhábiles.
- e) Día en que se presentó el recurso de revisión.

CUARTO. Precisión de los actos reclamados

31. En el apartado **IV** de la demanda de amparo, relativo al **acto reclamado**, las quejas **destacaron** que éste se hacía consistir en la expedición de la autorización condicionada en materia de **impacto ambiental** denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio ****** de veintiocho de julio de dos mil cinco, emitida por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en favor del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), al considerar que resulta violatoria del derecho humano a un ambiente sano.
32. Sin embargo, en el apartado **V**, relativo a los antecedentes del acto reclamado, puntualizaron **otros actos** que ponen de relieve la **violación al derecho humano** alegado, tal como se desprende de la siguiente transcripción:

*“TERCERO. Que el día 28 de julio de 2015 nos percatamos del inicio de los trabajos de **tala y remoción de vegetación hidrófila**, entre ellas **mangle**, con maquinaria pesada como son trascabos y retroexcavadora, **poniendo en evidente riesgo a los ecosistemas presentes en el sitio**”.*

33. Asimismo, en el apartado **VII**, relativo a los conceptos de violación, señalaron que en el oficio tildado de ilegal se aseveró que el predio en cuestión no presentaba características naturales relevantes o excepcionales para considerar el predio un manglar *per se*, cuando del propio

oficio se desprendía que tal predio estaba integrado en su mayoría por vegetación hidrófila (manglar primario, secundario, *conocarpus-rhizophora*).

34. Manifestaron que por ello, con independencia de la existencia de una autorización de impacto ambiental para llevar a cabo las actividades que en ese acto administrativo se establecen, debía adoptarse las medidas para evitar que se siguieran generando mayores impactos ambientales adversos en perjuicio del ecosistema de humedal, la biodiversidad existente en el lugar y por ende, garantizar el derecho humano de toda persona a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, ordenando la restauración del sitio en razón de los daños que se hayan causado.
35. Derivado de lo anterior, este tribunal colegiado estima necesario **precisar** cuáles son los **actos reclamados** de los que se duelen las quejas conforme al contexto de su demanda de derechos fundamentales, mismos que se hacen consistir en: *i.* La autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio **de veintiocho de julio de dos mil cinco; y, *ii.* Los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila, entre ellas mangle, con maquinaria pesada como son trascabos y retroexcavadoras, que ponen en evidente riesgo a los ecosistemas presentes en el sitio en cuestión (**como consecuencia**).

QUINTO. Análisis de los agravios, tanto de la revisión principal como de la adhesiva

- **Argumentos relacionados con la acreditación del interés legítimo**

36. De manera sustancial, las recurrentes en lo **principal** alegan en el agravio identificado como **único** que no se analizó correctamente el interés legítimo colectivo que les causa el acto reclamado, consistente en la autorización condicionada en materia de impacto ambiental contenida en el oficio *, de veintiocho de julio de dos mil cinco, ya que con ello se dejó de lado que como miembros de la comunidad de la ciudad de Cancún, tienen derecho a un ambiente sano, el cual se vulneró con el citado acto reclamado; ello, bajo los siguientes argumentos:

- Que el acto reclamado vulnera derechos humanos que van más allá de la acreditación de un domicilio o un interés simple, ya que el interés legítimo colectivo que se invoca es protegido mediante tratados internacionales y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Que el interés legítimo colectivo supone una idea de pertenencia a una colectividad. Por lo que en el caso, tienen interés legítimo, en virtud de que existe una vulneración de un derecho humano como es un medio ambiente sano, a partir de las autorizaciones que emitieron las responsables, así como la ejecución de la colocación de estructura en un ecosistema de principal sensibilidad dada su riqueza.
- Que la Jueza de Distrito debió tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos humanos invocados por las afectaciones que han sufrido desde la devastación ecosistémica del predio donde se pretende llevar a cabo el proyecto “Malecón Cancún”, en relación con los servicios

ambientales que brinda para un modo de vida adecuado y saludable de la población de Cancún, de la que son miembros y en ese sentido, aplicar el principio *pro persona* para tener por acreditada la existencia del acto reclamado, así como el interés legítimo colectivo que tienen en el juicio de amparo indirecto.

- Que la resolución impugnada obstaculiza el acceso al derecho a un ambiente sano, que debe interpretarse en sus dos aspectos: como el deber de preservar la sustentabilidad del entorno (eficacia horizontal de los derechos fundamentales) y como obligación de las autoridades de vigilar, conservar y garantizar que las regulaciones pertinentes sean atendidas (eficacia vertical), esto conforme a lo dispuesto en los artículos 1º y 4º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los diversos 1.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos y 11 del Protocolo Adicional a dicha convención.
- Que si un agravio es susceptible de individualizarse en una persona concreta, independientemente de su pertenencia o no a un grupo, se está en presencia de un interés jurídico, mientras que si el agravio únicamente se da en la medida en que se pertenece a un grupo, entonces se trata de interés legítimo, por lo que las impetrantes del amparo consideran que tienen interés legítimo, toda vez que ven a partir del acto de autoridad, vulnerado un derecho humano, aunque dicho acto no esté dirigido directamente a afectar los derechos de las quejas, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasiona un perjuicio a la esfera jurídica de las personas.
- Que la emisión del acto reclamado puede considerarse como



un acto de ejecución irreparable, al afectar de manera directa e inmediata los derechos sustantivos, por lo que la resolución impugnada trastoca el derecho de defensa, así como el de tutela judicial, protegido por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Que la sentencia recurrida carece de congruencia y exhaustividad, pues no hace un análisis lógico-jurídico de los actos reclamados y los fundamentos legales aplicables para sobreseer en el juicio de amparo, con lo que se vulneran los derechos protegidos por los artículos 14 y 16 constitucionales, en relación con los diversos 7, apartados 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 3, de la Declaración Universal de Derechos de Hombre así como el 3 y 9, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

37. Por su parte, la tercera interesada, **** (**), en su escrito de **revisión adhesiva**, específicamente en el agravio identificado como **único**, refiere que procede confirmar el sobreseimiento del juicio de amparo, bajo la misma consideración sustentada en la sentencia recurrida, es decir, que las quejas no acreditaron con pruebas idóneas y objetivas su interés legítimo colectivo para acudir a la vía indirecta a reclamar los actos que estimaron violatorios del derecho humano a un ambiente sano, puesto que no demostraron ser residentes de Cancún, Quintana Roo.

38. Al respecto, este tribunal colegiado estima que no le asiste razón a la **recurrente adherente** en su motivo de disenso. En cambio, es parcialmente **fundado** el planteamiento hecho

valer en la **revisión principal**, suplido en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo,¹² cuyo estudio se efectúa en forma conjunta al versar sobre el mismo tema.

39. En efecto, en la sentencia recurrida, la Jueza de Distrito consideró que las peticionarias del amparo no acreditaron su interés legítimo colectivo, pues no demostraron encontrarse en una situación jurídica distinta, que les permitiera expresar un agravio diferenciado de los demás residentes del Municipio de Benito Juárez, ya que no tenían un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
40. Lo anterior, dado que estimó que las documentales que anexaron a su demanda de amparo, no generaban la suficiente convicción de que los domicilios que en ellas aparecían eran verídicos, ya que era un hecho notorio que para efectos de obtener una credencial para votar, la autoridad electoral no exigía que se acreditara fehacientemente el domicilio; en tanto, las documentales consistentes en los recibos de pago de servicios de agua potable, energía eléctrica y telefonía celular, sólo acreditaban que las amparistas contaban con los citados servicios, sin que de ellos pudiera inferirse que quien los presentó hubiera poseído el inmueble a que éstos se referían.

¹² “**Artículo 79.** La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes: [...] **VI.** En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada; y [...]”

- 41.** De ese modo, la juzgadora federal consideró que las documentales exhibidas por las peticionarias del amparo eran ineficaces para demostrar el interés legítimo colectivo bajo el cual promovieron el juicio de amparo y por ende, tuvo por actualizada la causal de improcedencia prevista en el numeral 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, en relación con el diverso ordinal 5º, fracción I, del mismo ordenamiento¹³, por lo que sobreseyó en el juicio de amparo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63, fracción V, de la citada ley.¹⁴
- 42.** Cabe advertir que la **causal de improcedencia** por la cual se sobreseyó en el juicio, prevista en el numeral **61, fracción XII**, de la Ley de Amparo, la **hizo valer la autoridad responsable** Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales al rendir su informe de ley.
- 43.** Pues bien, contrario a lo que sostuvo la Jueza de Distrito en la sentencia recurrida, así como a lo que se alega en la revisión adhesiva y a la manifestación de la autoridad responsable en su informe de ley, en el caso las quejas sí acreditaron su

¹³ “**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: (...) **XII.** Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia; (...)”.

“**Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo: **I.** El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. (...) **Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos, agrarios o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; La víctima u ofendido del delito podrán tener el carácter de quejosos en los términos de esta Ley”.**

¹⁴ “**Artículo 63.** El sobreseimiento en el juicio de amparo procede cuando: (...) Durante el juicio se advierta o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se refiere el capítulo anterior.”

interés legítimo para acudir en la vía indirecta a reclamar los actos que estiman violatorios del derecho humano al medio ambiente sano.

44. Lo anterior, toda vez que demostraron que son residentes de esta ciudad y vecinas de la zona aledaña al mencionado Malecón, y por consiguiente, acreditaron que las obras en el “Malecón Tajamar” violan su derecho humano al medio ambiente sano y adecuado para su bienestar, que tutela el artículo 4º Constitucional, así como diversos tratados internacionales que más adelante se destacarán. Hecha excepción de la quejosa *, quien no acreditó tal extremo.
45. Al respecto, resulta necesario desarrollar diversas precisiones en torno al **interés legítimo**.
46. En principio, debe decirse que el interés, en su acepción jurídica, se refiere a un vínculo entre cierta esfera jurídica y una acción encaminada a su protección, en virtud del cual se solicita a la autoridad competente que ejerza sus facultades de conocimiento y resolución en torno a dicha acción.
47. Dicho interés puede ser clasificado de diversas formas, ello con base en la acción jurídica a la cual se encuentre referido. Algunos de los criterios más empleados por la doctrina, mismos que son de especial relevancia para el presente caso, son los siguientes:
 - a) Atendiendo al número de personas afectadas por el acto que se reclama. A partir de tal criterio, el interés puede clasificarse de la siguiente manera:

i. Individual.

ii. Colectivo o difuso.

b) Atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de la persona. En torno a dicho criterio, existen los siguientes tipos de interés:

i. Simple.

ii. Legítimo.

iii. Jurídico.

48. En cuanto al criterio de clasificación que atiende al número de personas que son titulares de la esfera jurídica afectada, es necesario señalar que el **interés individual**, como su nombre lo indica, se refiere a la afectación de la esfera jurídica de un individuo —con independencia del nivel de afectación—, mientras que los llamados **intereses difusos y colectivos**, son aquellos derechos subjetivos e intereses legítimos que corresponden a personas indeterminadas, pertenecientes a ciertos grupos sociales; es decir, la afectación es indivisible. Sin embargo, es posible realizar una sub clasificación de tales conceptos, pues hay un sector de la academia que indica que los intereses colectivos son los intereses comunes a una colectividad de personas entre las que existe un vínculo jurídico, mientras que en los intereses difusos no existe tal vínculo jurídico, sino solamente situaciones contingentes o accidentales.

49. En cualquier caso, tanto el interés colectivo como el difuso, comparten como nota distintiva un fenómeno supraindividual, es decir, son indivisibles. Ello no quiere decir que tales

circunstancias escapen de la dimensión individual, toda vez que la repercusión recae directamente en personas identificables, pero la afectación trasciende de la esfera jurídica subjetiva y se proyecta en un grupo, categoría o clase en conjunto.

50. En cuanto al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de la persona, es necesario puntualizar que el **interés simple** implica el reconocimiento de una legitimación para cualquier individuo, por el solo hecho de ser miembro de la comunidad -situación que comúnmente se ha identificado con las denominadas "acciones populares"-, mientras que el **interés jurídico** es aquel que se ha identificado con la titularidad de un derecho subjetivo, es decir, con la posibilidad de hacer, o querer determinada circunstancia y la posibilidad de exigir a otros el respeto de la misma, en tanto que el **interés legítimo** solamente requiere de una afectación a la esfera jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico.

51. El interés legítimo -mismo que tuvo su origen en el derecho administrativo, pero su uso se ha extendido a otras ramas jurídicas- implica un vínculo entre una persona y una pretensión, 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. Sin embargo, esta titularidad potencial de una ventaja o utilidad jurídica, requiere de un interés actual y real, no hipotético, pues ello se encontraría referido a un interés simple.



- 52.** 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, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
- 53.** Cabe aclarar que tal parámetro de razonabilidad no se refiere a los estándares argumentativos empleados para analizar la validez de normas jurídicas, sino al hecho de que la afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio debe ser posible, esto es, debe ser razonable la existencia de tal afectación. Por tanto, dicho término se refiere a la lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.
- 54.** Entonces, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un 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.
- 55.** Así, mediante este 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, y si bien la misma es diferenciada al interés del resto de la sociedad, lo cierto es que no requiere provenir de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, es decir, tal situación goza de una lógica jurídica propia e independiente de alguna conexión o derivación con derechos subjetivos.

56. En cualquier caso, la apreciación que el órgano competente realice del interés legítimo, a efecto de verificar su actualización en el procedimiento correspondiente, no depende de una manifestación del interesado, es decir, la sola afirmación de éste, en el sentido de que goza del interés suficiente, no basta para que el mismo se tenga por acreditado. En otras palabras, el hecho de que el interés legítimo implique un nivel de afectación menor al exigido en el interés jurídico, no significa que el mismo no deba acreditarse, aunque por otra parte, no existe ningún impedimento para que la autoridad, por medio de inferencias lógicas, arribe a la conclusión de que sí se ha actualizado el mismo.

57. Debe decirse que aunque este tipo de interés sirve de manera especial para la protección de intereses colectivos y, por tanto, ha resultado adecuado para justificar la legitimación a entidades de base asociativa, lo cierto es que tal función no resulta exclusiva, sino que la posición especial en el ordenamiento jurídico, también puede referirse a una persona en particular. Esto es, si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible.

58. Por la naturaleza del asunto que nos ocupa, impone destacar que el Constituyente Permanente estableció en el párrafo primero de la fracción I, del artículo 107 Constitucional, que tratándose de la procedencia del amparo indirecto, en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales (como en el caso, que las autoridades responsables tienen el carácter de administrativas no jurisdiccionales) quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (i) ser titular de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, 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, mismo que será suficiente para comparecer en el juicio.

59. Entonces, el interés legítimo consagrado en el citado texto Constitucional implica una afectación en la esfera jurídica en un sentido amplio —al no limitar la Constitución este tipo de afectación—, lo cual genera un interés cualificado, actual y real —debido a que la afectación surge de forma directa o en virtud de una especial situación frente al orden jurídico—, en suma, un interés jurídicamente relevante y protegido, lo que forzosamente conllevaría a reconocer, que una posible concesión de amparo generaría un beneficio en la esfera jurídica del quejoso.

60. Así pues, el interés legítimo exigido en el juicio de amparo debe analizarse a la luz de la función primordial del mismo, es decir, a la protección de los derechos fundamentales de las personas, conforme a las dos herramientas interpretativas que

resultan de aplicación obligatoria en asuntos relativos a derechos humanos contenidas en el artículo 1o. Constitucional, es decir, a la “interpretación conforme” y “pro persona”.¹⁵

¹⁵ Las anteriores consideraciones tienen sustento en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), relativa a la contradicción de tesis 111/2013, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del tenor siguiente: **“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

61. Sobre la **importancia del interés legítimo**, es menester traer a cuenta algunos **antecedentes europeos** en los que se coincide en la necesidad de tutelar derechos humanos a grupos de interés, tanto en lo individual como en lo colectivo.
62. Por ejemplo, el **Tribunal Constitucional Español** ha dicho sobre el tema que la expresión “interés legítimo” es más amplia que la de “interés directo” de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y como tal resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida. Asimismo, que el interés legítimo es real, actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y también puede ser directo o indirecto.¹⁶
63. Un caso de singular relevancia para la justicia constitucional española es la tutela de los derechos humanos y en especial

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.” ; publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, página 60.

¹⁶ “Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la expresión «interés legítimo» es más amplia que la de «interés directo» de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (STC 60/1982), y como tal resulta identificable con cualquier ventaja o utilidad jurídica derivada de la reparación pretendida (ATC 356/1989). Ahora bien, este Tribunal también ha precisado que la expresión «interés legítimo» utilizada en nuestra Norma fundamental, aun cuando sea un concepto diferente y más amplio que el de «interés directo» ha de entenderse referida a un interés en sentido propio, cualificado o específico (STC 257/1988).¹⁸ Interés legítimo, real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo y que también puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración.” Sentencia 252/2000 de la Segunda Sala del Tribunal Constitucional [de España].

la protección del honor cuando se afecta a un colectivo determinado, específicamente desde la óptica de cómo y quién puede cuestionar actos lesivos. Al respecto, Gómez Montoro comenta:

“(...) el caso en el que el Tribunal Constitucional ha llevado más lejos la noción de interés legítimo fue el resuelto por la STC 214/1991, en la que se decidió sobre la demanda interpuesta por una mujer de raza judía, quien previamente había ejercido una acción de defensa del derecho al honor por las declaraciones de su ex jefe de las Waffen S.S., recogidas en una revista en las que ridiculizaba el holocausto. En la vía judicial previa, todos los órganos intervinientes habían negado la legitimación de la recurrente, por entender que las declaraciones no implicaban una lesión de su derecho al honor o de su familia. El Tribunal Constitucional entenderá, por el contrario, que al estar ante un derecho personalísimo, como es el honor, la legitimación corresponde originariamente a su titular, pero que:

(...) ello no excluye, ni la existencia de otras legitimaciones (v. gr., la legitimación por sucesión de los descendientes, contemplada en los artículos 4 y 5 de la LO 1/1982, de protección del derecho al honor), ni que haya de considerarse también como legitimación originaria la de un miembro de un grupo étnico o social determinado, cuando la ofensa se dirigiera contra todo ese colectivo, de tal suerte que, menospreciando a dicho grupo socialmente diferenciado, se tienda a provocar del resto de la comunidad social sentimientos hostiles o, cuando menos, contrarios a la dignidad, estima personal o respeto al que tienen derecho todos los ciudadanos con independencia de su nacimiento, raza o circunstancia personal o social (artículos 10.1 y 14 CE). En tal



supuesto, y habida cuenta de que los tales grupos étnicos, sociales e incluso religiosos son, por lo general, entes sin personalidad jurídica y, en cuanto tales, carecen de órganos de representación a quienes el ordenamiento pudiera atribuirles el ejercicio de las acciones, civiles y penales, en defensa de su honor colectivo, de no admitir el artículo 162.1 b) CE, la legitimación activa de todos y cada uno de los tales miembros, residentes en nuestro país, para poder reaccionar judicialmente contra las intromisiones en el honor de dichos grupos, no sólo permanecerían indemnes las lesiones a este derecho fundamental que sufrirían por igual todos y cada uno de sus integrantes, sino que también el Estado español de derecho permitiría el surgimiento de campañas discriminatorias, racistas o de carácter xenófobo, contrarias a la igualdad, que es uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico que nuestra Constitución proclama (artículo 1.1 CE) y que el artículo 20.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos expresamente proscribire (‘toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley’) (FJ 3o.).¹⁷

- 64.** Otros casos destacados en los que se ha admitido la posibilidad de que se interpongan amparos por la lesión del honor, intimidad o propia imagen de personas fallecidas se encuentran en las sentencias 171/1990, 172/1990, 178/1993 y 190/1996.¹⁸

¹⁷ Gómez Montoro, Ángel J. *El interés legítimo para recurrir en amparo. La experiencia del Tribunal Constitucional Español.* (2007). Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Consultable en línea en la siguiente liga: www.Revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5681/7440

¹⁸ “4. La Sentencia del Tribunal Supremo ha estimado que las diversas informaciones publicadas por «El País» sobre la personalidad y la capacidad

65. Dicho tribunal también ha reconocido la legitimación de

profesional del Sr. Patiño Arróspide -comandante piloto de un avión siniestrado en febrero de 1985 en las proximidades del aeropuerto de Sondica (Bilbao)- han supuesto una intromisión ilegítima **en el derecho a la intimidad y al honor de su persona -o más exactamente, en el de la memoria de su persona-**, y, en función de ello, ha confirmado la condena impuesta por el Juzgado de Primera Instancia y confirmada por la Sala Segunda de la Audiencia Territorial de Madrid. Los recurrentes entienden que esa condena por intromisión ilegítima en el honor y en la intimidad ha violado su derecho a comunicar libremente una información veraz, al no haber tenido en cuenta el órgano judicial el valor preferente del derecho a la información, dada la veracidad de la información publicada y el carácter público de la persona sobre la que la misma versó. --- Resulta necesario precisar, en primer lugar, el alcance del amparo constitucional, cuando se pretende que se invalide una decisión judicial a la que se imputa la violación de los derechos fundamentales garantizados en el art. 20 C.E, por haber considerado, a quien hizo uso de ellos, responsable de una intromisión indebida en la intimidad o en el honor de otras personas. Cuando se ejerce una acción civil para protección del bien jurídico, honor o intimidad frente al ejercicio del derecho reconocido en el art 20 C.E. la decisión judicial ha de fundarse necesariamente en una determinada concepción de estos bienes y derechos y de su recíproca relación. Si esta concepción no es la constitucionalmente adecuada, la decisión judicial, como acto del poder público, habrá de reputarse lesiva de uno u otro derecho fundamental, sea por haber considerado ilícito su ejercicio, sea por no haberle otorgado la protección que, de acuerdo con la Constitución y la Ley, debería otorgarle. --- (...) **A la jurisdicción ordinaria compete no sólo la determinación de los hechos, sino también la de los efectos que estos hayan tenido en la esfera jurídicamente protegida de quienes se consideren perjudicados por ello.** No sólo el hecho de la publicación de informaciones u opiniones y la imputación de tal hecho a personas físicas o jurídicas determinadas, sino también la declaración de la incidencia de esa publicación en la intimidad personal o familiar o en el honor de otras personas. **Intimidad y honor son realidades intangibles cuya extensión viene determinada en cada sociedad y en cada momento histórico, cuyo núcleo esencial en sociedades pluralistas ideológicamente heterogéneas deben determinar los órganos del Poder Judicial. Esta delimitación de los hechos y de sus efectos es el punto de partida para el juicio de este Tribunal.** --- A través del recurso de amparo se ha de determinar por el contrario si el grado de restricción que la Sentencia impugnada impone a un derecho fundamental, al sancionar su ejercicio o tolerar que sea atacado por otros el bien jurídico protegido por este derecho fundamental, está constitucionalmente justificado. Esa pretensión sólo puede satisfacerse asumiendo este Tribunal la tarea de ponderar los derechos en presencia y de determinar si la restricción que se impone a un derecho está o no constitucionalmente justificada por la limitación que, decidiendo en sentido contrario, sufriría el derecho de la otra parte, En esta función nuestra jurisdicción no está vinculada a las valoraciones efectuadas por el órgano judicial sometido a nuestro control. Sin embargo sí se encuentra limitada a conocer sólo de la pretensión que ha de estar dirigida a restablecer o preservar el derecho fundamental (art. 41.3 LOTC) y no se extiende, en consecuencia, a la determinación de la condena civil o penal que la jurisdicción ordinaria haya impuesto, que sólo podemos anular o confirmar, por las mismas u otras razones por las que el órgano judicial las acordó, pero en ningún caso modificar.” Sentencia 171/1990 Segunda Sala del Tribunal Constitucional [de España].

personas físicas para defender derechos de terceros con los que tienen una relación profesional (sentencia 217/1992).¹⁹

66. En el caso concreto, como ya quedó puntualizado en párrafos precedentes, del contexto de la demanda de amparo, se advierte que las quejas señalaron como **actos reclamados** la expedición de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón

¹⁹ “[. Consecuentemente, teniendo en cuenta que el recurso de amparo sólo es admisible ante la existencia real y concreta de vulneraciones de los derechos fundamentales y libertades públicas (entre otras muchísimas, STC 43/1988, fundamento jurídico 2º), sin que su finalidad pueda consistir en la obtención de este Tribunal de una declaración abstracta que contribuya a la depuración del ordenamiento jurídico (entre otros, ATC 317/1982), resulta incuestionable que no cabe pronunciarse sobre lo que no pasa de ser una mera hipótesis interpretativa referida a un supuesto que, ni es la única posible, ni se ha producido. Como hemos reiterado en innumerables ocasiones, el recurso de amparo no es un medio cautelar o precautorio al que pueda acudir para prevenir el riesgo de temidas y futuras lesiones (STC 37/1989, fundamento jurídico 6º); carácter cautelar que, sin embargo, hay que reconocer en la vulneración que en este caso se alega, apoyada en una determinada interpretación del precepto reglamentario impugnado que no tiene por qué excluir otras posibles. --- (...) Con carácter previo, es preciso dar respuesta a la objeción que formula la representación de la Universidad de Sevilla respecto de la legitimación de los recurrentes para impetrar el referido amparo ante este Tribunal. Nada impide, en efecto, que, aun habiendo sido admitido a trámite el recurso, este Tribunal pueda apreciar con ocasión de dictar sentencia la concurrencia en la demanda planteada de defectos procesales insubsanables determinantes de la inviabilidad de un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada. De este modo, es preciso examinar y adoptar un pronunciamiento sobre la legitimación de los recurrentes para interponer recurso de amparo frente al art. 237.2 de los Estatutos. --- Ciertamente la titularidad de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados por la disposición administrativa impugnada -los reconocidos en los arts. 14 y 23.2 de la C.E.- no corresponde a los recurrentes, todos ellos profesores de la Universidad de Sevilla, sino a los estudiantes de la mencionada Universidad. **Con todo, no cabe negar a los actores la posibilidad de invocar en este caso un interés legítimo que les legitima a la luz del art. 162.1b de la C.E. para interponer el presente recurso de amparo, máxime teniendo presente la flexibilidad con la que este Tribunal ha venido interpretando y exigiendo este requisito procesal.**--- En efecto, la fórmula electoral utilizada en la elección de los representantes de los estudiantes en el Claustro de la Universidad puede condicionar la composición de una parte y por ende del conjunto de este órgano de gobierno universitario. En consecuencia, no puede negarse a los miembros de uno de los sectores representados en este órgano colegiado un interés legítimo respecto de las medidas que afectan a la composición de ese órgano a cuya acción de gobierno quedan, por otra parte, sometidos.” Sentencia 217/1992, Segunda Sala del Tribunal Constitucional [de España].

Cancún”, contenida en el oficio **de veintiocho de julio de dos mil cinco, emitida por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en favor del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), así como los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila, entre ellas mangle, con maquinaria pesada, como son trascabos y retroexcavadora, al considerar que resultan **violatorios del derecho humano a un ambiente sano.**

67. De ello se sigue, que las quejas promovieron la demanda de amparo con el fin de **obtener un beneficio social**, como es **conservar los manglares** del “Malecón Tajamar”, y con ello, obtener el respeto a un ambiente sano en beneficio de la ciudadanía; por ende, se está frente a un **interés legítimo colectivo**, ya que las demandantes se encuentran en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, por una regulación en beneficio grupal; esto es, es una situación compartida por un grupo formalmente identificable, como es la ciudadanía Cancunense residente en la zona afectada. De ahí que esté inmerso el interés de la sociedad.

68. Ahora bien, las pruebas que las peticionarias anexaron a su demanda de amparo, consistentes en copias de sus credenciales para votar, recibos de pago de servicios de agua potable, energía eléctrica y telefonía celular, demuestran que: 1) **, 2) **** * *, 3) *, 4) ** **, 6) **, 7) ****, 8) ****, 9) *, 10) **, 11) *, 12) * e 13) ** son residentes en esta ciudad y que viven cerca del área denominada “Malecón Tajamar”.

69. Lo cual no acontece con la quejosa 5) **, quien no acreditó dicho extremo, dado que de la copia de su credencial para votar, se infiere que reside en la Ciudad de México.

70. En efecto, las quejas de trato, para demostrar su interés legítimo colectivo allegaron al sumario, las siguientes documentales:

Quejosa	Domicilio	Documentos aportados para acreditar residencia
****	****, Cancún, Quintana Roo. ²⁰	1. Credencial de elector 2. Recibo de agua, expedido por *, Sociedad Anónima de Capital Variable.
**** ** *	** Cancún, Quintana Roo. ²¹	1. Credencial de elector. 2. Estado de cuenta expedido por *.
**	*****, Cancún, Quintana Roo. ²²	1. Credencial de elector. 2. Recibo de luz, expedido por la Comisión Federal de Electricidad.
**** **	*, Cancún, Quintana Roo. ²³	1. Credencial de elector 2. Recibo de agua, expedido por *, Sociedad Anónima de Capital Variable.
***	****, delegación Álvaro Obregón, Ciudad de México. ²⁴	1. Credencial de elector.
****	***** ²⁵ , Cancún,	1. Credencial de

²⁰ Como se aprecia en el recibo de agua expedido *, Sociedad Anónima de Capital Variable.

²¹ Según estado de cuenta expedido por *.

²² Según se obtiene del recibo de luz expedido por Comisión Federal de Electricidad.

²³ Como se aprecia en el recibo de agua expedido por **, Sociedad Anónima de Capital Variable.

²⁴ Como se obtiene de la dirección visible en su credencial de elector, expedida por el Instituto Federal Electoral.

²⁵ Recibo de agua expedido por *, Sociedad Anónima de Capital Variable.

	Quintana Roo.	elector. 2. Recibo de agua, expedido por **.
****	*, Cancún, Quintana Roo. ²⁶	1. Licencia de conducir, expedida por el Ayuntamiento de Benito Juárez. 2. Estado de cuenta, expedido por **. 3. Pasaporte.
*****	****, Cancún, Quintana Roo. ²⁷	1. Credencial de elector. 2. Estado de cuenta, expedido por ****
**	*, Cancún, Quintana Roo. ²⁸	1. Credencial de elector. 2. Recibo de luz, expedido por la Comisión Federal de electricidad.
****29	**, Cancún, Quintana Roo. ³⁰	1. Credencial de elector. 2. Recibo de luz, expedido por la Comisión Federal de electricidad.
**	*, Cancún, Quintana Roo. ³¹	1. Credencial de elector. 2. Recibo de luz, expedido por la Comisión Federal de electricidad ³² .
***	*****, Cancún, Quintana Roo. ³³	1. Credencial de elector. 2. Recibo de agua, expedido por **.
**	***, Cancún, Quintana Roo. ³⁴	1. Credencial de

²⁶ Como se obtiene de la licencia de conducir número AA-171802, expedida por el Ayuntamiento de Benito Juárez, Quintana Roo.

²⁷ Como se obtiene del domicilio visible en el estado de cuenta a su nombre, expedido por *.

²⁸ Como se obtiene del domicilio especificado en el recibo de luz aportado, expedido por Comisión Federal de Electricidad.

²⁹ Las direcciones entre su identificación oficial y el comprobante de domicilio difieren.

³⁰ Como se obtiene del domicilio especificado en el recibo de luz aportado, expedido por Comisión Federal de Electricidad.

³¹ Como se obtiene del domicilio especificado en el recibo de luz aportado, expedido por Comisión Federal de Electricidad.

³² El recibo se expidió a nombre de *.

³³ Como se observa en el recibo de agua expedido por *, Sociedad Anónima de Capital Variable.

³⁴ Como se observa en el recibo de agua expedido por *, Sociedad Anónima de Capital Variable.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

		elector. 2. Recibo de agua, expedido por **. ³⁵
--	--	--

71. De ello se colige, que contrario a lo que estimó la juzgadora federal, y a lo que se alega en la revisión adhesiva, las peticionarias del amparo (hecha excepción de**) sí **demonstraron ser residentes de esta ciudad**, donde se están llevando a cabo trabajos que afectan los manglares de la zona denominada “Malecón Tajamar,” ubicados a un costado de la laguna Nichupté; por ende, es válido concluir que **tienen un interés legítimo**, dado que demuestran, en atención al **derecho humano a un medio ambiente sano** alegado, que una eventual sentencia de protección implicaría la obtención de un beneficio determinado.

72. Por tanto, es claro que **no se actualiza la causal de improcedencia** establecida en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, aludida tanto en la sentencia recurrida como en la revisión adhesiva, misma que en su momento fue hecha valer por la autoridad señalada como responsable, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales al rendir su informe de ley, en relación con las quejas, aquí recurrentes, a excepción de** por cuanto dicha peticionaria no acreditó su interés legítimo para acudir a la vía indirecta a solicitar el amparo contra los actos reclamados.

73. De ahí que **no le asiste razón a la recurrente adherente** en su motivo disenso y en cambio, resultó parcialmente **fundado** el planteamiento hecho valer en la **revisión principal**.

³⁵ Dicho recibo se expidió a nombre de **.

74. En consecuencia, lo que procede es examinar las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia en términos de lo dispuesto en el artículo 93, fracción I, de la Ley de Amparo.³⁶

SEXTO. Análisis de las causales de improcedencia invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia

i. Actos consumados de modo irreparable

75. La autoridad responsable Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la tercera interesada Instituto del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, hicieron valer ante la Jueza de Distrito que, en la especie, se actualizó la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo **61, fracción XVI**,³⁷ de la Ley de Amparo, toda vez que al acto reclamado le reviste el carácter de consumado, ya que al haberse realizado la evaluación del impacto ambiental y en consecuencia, al autorizarse los proyectos respectivos, aquél ha surtido todos sus efectos, por lo que resulta improcedente el juicio de amparo.

76. Lo así expuesto, es **infundado**.

77. Cabe recordar que en el caso concreto, las quejas no sólo

³⁶ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: --- I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida. --- Si los agravios son fundados, examinará las causales de sobreseimiento invocadas y no estudiadas por el órgano jurisdiccional de amparo de primera instancia, o surgidas con posterioridad a la resolución impugnada; (...).”

³⁷ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: (...) **XVI.** Contra actos consumados de modo irreparable; (...).”



señalaron como acto reclamado la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio *de veintiocho de julio de dos mil cinco, sino también los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila, entre ellas mangle, con maquinaria pesada como son trascabos y retroexcavadoras, todo ello por considerar que violan el derecho humano a un ambiente sano.

78. Por tanto, es claro que contrario a lo que alegan la responsable y la tercera interesada, aun considerando que sea cierto lo que refieren de que algunas de las etapas del **anteproyecto** tildado de ilegal, como son la **urbanización** y **lotificación** del predio en cuestión ya se llevaron a cabo, así como la construcción del “Malecón Tajamar”, e incluso, que ya ha transcurrido el plazo otorgado para la diversa concerniente a la construcción de la totalidad de los lotes del predio en cuestión, también lo es que en autos **no obran elementos de prueba** que permitan apreciar en forma idónea y fehaciente que ésta última [construcción total del predio] ha finalizado en su totalidad y tampoco que han concluido los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila [mangle].

79. Por el contrario, es un hecho notorio para la ciudadanía cancanense que los trabajos de tala y remoción de la vegetación hidrófila del manglar se encuentran suspendidos, con motivo de diversas medidas precautorias dictadas en varios juicios que sobre el particular se han promovido; lo que se aprecia de una consulta realizada en la página de internet del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes del Consejo de la Judicatura Federal (SISE); lo anterior, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos

Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo,³⁸ conforme a su numeral 2o.³⁹

80. En consecuencia, resulta **inexacto** afirmar que los actos reclamados por las quejas se encuentren consumados de modo irreparable. Por el contrario, aún no se han concretizado todos los efectos y consecuencias de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio *de veintiocho de julio de dos mil cinco, ya que como quedó visto, de autos no se desprende que su etapa de construcción se haya finalizado en su totalidad, así como tampoco obra en el sumario constancia que demuestre que los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila [mangle] reclamados, han concluido.

81. Además, este tribunal colegiado estima que no podría actualizarse la invocada causal de improcedencia, en razón de que, es factible **reforestar las zonas de mangle** afectas, conforme a los lineamientos de la normatividad que regula los humedales y sobre lo que se abundará en apartados posteriores, de modo que los actos reclamados por las quejas, **no son actos consumados de modo irreparable**, como inexactamente se alega. De ahí lo **infundado** de este

³⁸ “**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.”

“**Artículo 2o.** El juicio de amparo se tramitará en vía directa o indirecta. Se substanciará y resolverá de acuerdo con las formas y procedimientos que establece esta Ley.- - - A falta de disposición expresa se aplicará en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles y, en su defecto, los principios generales del derecho.”

³⁹ Véase jurisprudencia P./J. 74/2006, de rubro siguiente: “**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.**” Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIII, junio de 2006, página 963, registro 174899.



planteamiento.

ii. Actos consentidos

- 82.** La tercera interesada Instituto del Fondo Nacional de Fomento al Turismo, argumenta que se actualiza la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo **61, fracción XIV**⁴⁰, de la Ley de Amparo, toda vez que al acto reclamado le reviste el carácter de consentido, por la misma razón hecha valer en la causa de improcedencia analizada en el apartado precedente, es decir, porque ya se consumaron todos sus efectos legales correspondientes.
- 83.** Lo así expuesto es **infundado**.
- 84.** En principio, porque como quedó visto en el apartado que precede, los actos reclamados no son actos consumados de modo irreparable, dado que las quejas no sólo impugnaron la autorización condicionada en materia de impacto ambiental del “Anteproyecto Malecón Cancún”, sino también los trabajos de tala y remoción de mangle que se encuentran localizados en dicho predio, siendo que en el sumario no se advierte que se hayan concretizado todos los efectos y consecuencias del citado anteproyecto, dado que no se desprende que su etapa de construcción de la lotificación total ya se haya agotado, ni tampoco obra en el sumario constancia que demuestre que los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila [mangle] reclamados, han concluido; y sobre todo, porque es

⁴⁰ “**Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: (...) **XIV.** Contra normas generales o actos consentidos tácitamente, entendiéndose por tales aquéllos contra los que no se promueva el juicio de amparo dentro de los plazos previstos. (...)”

factible reforestar el mangle afecto, de suerte que en la especie no se está frente a actos consumados de modo irreparable.

85. Tampoco puede decirse que los actos reclamados se traten de actos consentidos, si se toma en cuenta, por un lado, que las quejas no son parte en la solicitud en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, de la que derivó la autorización condicionada contenida en el oficio ** de veintiocho de julio de dos mil cinco (reclamada) y por ende, no estuvieron en aptitud de promover los recursos o medios ordinarios de defensa en sede administrativa en el momento de su expedición; y por otro, que en su demanda de amparo, bajo protesta de decir verdad, manifestaron que el **veintiocho de julio de dos mil quince** se **percataron** del inicio de los **trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila –mangle-** que también señalaron como acto reclamado, por lo que si su demanda la presentaron el **treinta y uno de julio de esa anualidad**, es inconcuso que dicha demanda fue presentada en forma oportuna dentro del plazo de quince días que al efecto contempla la ley de la materia⁴¹.

86. En consecuencia, es inexacto lo que alega la tercera interesada en el sentido de que la demanda de amparo se presentó de manera extemporánea.

iii. Principio de definitividad

87. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales

⁴¹ Foja 4 del juicio de amparo indirecto 1064/2015.



argumenta que en la especie se actualiza la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo **61, fracción XX**, de la Ley de Amparo, toda vez que las quejas no agotaron el principio de definitividad, al no haber acudido previamente al amparo, a la vía contenciosa administrativa, haciendo valer los recursos o medios de defensa ordinarios correspondientes.

88. La manifestación que antecede es **infundada** por dos razones.

a. Primera. Las quejas no son parte en la solicitud en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún” de la que derivó la autorización condicionada contenida en el oficio ****** de veintiocho de julio de dos mil cinco (acto reclamado) y en el sumario no obran constancias que pongan de relieve que conocían de los actos reclamados con anterioridad, por ende, no estuvieron en aptitud de promover los recursos o medios ordinarios de defensa en sede administrativa, previamente al juicio de amparo.

b. Segunda. En la demanda de derechos fundamentales se alegan violaciones directas a la Carta Magna y a los Tratados Internacionales en materia ambiental, por lo que se está en un caso de excepción al principio de definitividad.

89. Respecto a la segunda razón, cabe abundar que conforme al artículo 61, fracción XX, de la Ley de Amparo,⁴² no existe

⁴² **“Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: [...] **XX.** Contra actos de autoridades distintas de los tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, que deban ser revisados de oficio, conforme a las leyes que los rijan, o proceda contra ellos algún juicio, recurso o medio de defensa legal por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados, siempre que conforme a las mismas leyes se suspendan los efectos de dichos actos de oficio o mediante la interposición del juicio, recurso o medio de defensa legal que haga valer el quejoso, con los mismos alcances que los que prevé esta Ley y sin exigir mayores requisitos que los que la misma consigna para

obligación de agotar los medios de defensa ordinarios que prevé la ley que rige el acto reclamado, previo a la interposición del juicio de amparo, cuando sólo se alegan violaciones directas a la Constitución.

90. En efecto, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de junio de dos mil once, al segundo párrafo del artículo 1o., y del criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el expediente varios 912/2010, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 313, se ha conformado un nuevo **control de constitucionalidad y convencionalidad** en el sistema jurídico mexicano, en el que se reconoce y se obliga a respetar los derechos humanos, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia, por lo que se deben adoptar todas las medidas necesarias para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

91. Lo anterior, constituye un **mandato de optimización**, es decir, que las **autoridades deben procurar** su realización en la mayor medida posible, para **garantizar** en el ámbito de sus

*conceder la suspensión definitiva, ni plazo mayor que el que establece para el otorgamiento de la suspensión provisional, independientemente de que el acto en sí mismo considerado sea o no susceptible de ser suspendido de acuerdo con esta Ley. --- **No existe obligación de agotar tales recursos o medios de defensa**, si el acto reclamado carece de fundamentación, **cuando sólo se aleguen violaciones directas a la Constitución** o cuando el recurso o medio de defensa se encuentre previsto en un reglamento sin que la ley aplicable contemple su existencia. --- Si en el informe justificado la autoridad responsable señala la fundamentación y motivación del acto reclamado, operará la excepción al principio de definitividad contenida en el párrafo anterior; (...)*”.

competencias, la **aplicación y respeto de los derechos humanos** establecidos en la Carta Magna y los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano.

- 92.** Es conveniente acotar que los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos establecen dos clases de deberes: de **respeto y de garantía**.
- 93.** El primero es un límite y restricción al ejercicio de la función pública; pueden ser positivas o negativas e implican abstenerse de cometer, apoyar o tolerar actos que violen o amenacen los derechos humanos.
- 94.** La segunda implica crear condiciones institucionales y organizativas de todas las estructuras del poder público para que sean capaces de asegurar el goce y ejercicio de derechos y libertades; ésta no se agota con la mera existencia de un orden normativo, sino que exige una conducta gubernamental que garantice efectivamente el disfrute de esos derechos (lo anterior, se advierte en los comentarios de Liborio Hierro Fontamara, página 2004).
- 95.** Bajo ese nuevo paradigma constitucional, este tribunal colegiado estima que es factible admitir, como excepción al principio de definitividad, los casos en los que se plantee una violación directa a un derecho humano previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, dado que en el sistema jurídico actual no existe una jerarquización en materia de derechos humanos, sino su integración y reconocimiento, independientemente de la fuente

que los contenga.

96. En la especie, como ya se ha dicho, de la lectura integral a la demanda de derechos fundamentales, se desprende que las quejas no sólo se concretaron a referir violaciones a preceptos constitucionales tendientes a cuestionar únicamente la validez con la que fue emitida la autorización condicionada del anteproyecto reclamado, sino también destacaron otros actos que ponen de relieve la violación al derecho humano alegado, tales como la tala y remoción de vegetación hidrófila [mangle] con maquinaria pesada, como son trascabos y retroexcavadoras, por lo que incluso formularon planteamientos tendientes a controvertir la obligación del Estado y de las autoridades en sus respectivos ámbitos de competencia de respetar el derecho humano a un ambiente sano que tutelan el Pacto Federal y los Tratados Internacionales, así como de adoptar las medidas necesarias, positivas, concretas y orientadas a satisfacerlo y garantizarlo.

97. Ello, por cuanto manifestaron categóricamente que **con independencia de la existencia de una autorización de impacto ambiental** para llevar a cabo las actividades que en ese acto administrativo se establecen, **deben adoptarse las medidas para evitar que se sigan generando mayores impactos ambientales adversos en perjuicio del ecosistema de humedal, la biodiversidad existente en el lugar y por ende, garantizar el derecho humano de toda persona a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, ordenando la restauración del sitio en razón de los daños que se hayan causado.**

98. En ese contexto, es factible señalar que por la peculiaridad del asunto y los derechos que se reclaman, no existe obligación de agotar los medios de defensa ordinarios existentes en la ley que rige el acto reclamado, previo a la interposición del juicio de amparo, al situarse en el caso de excepción al principio de definitividad que prevé la fracción XX, del artículo 61 de la Ley de Amparo; ello, al margen de que la ley de la materia no requiera mayores requisitos para la suspensión del acto, dado que tal aspecto no es el *quid* en este asunto.

99. Conforme a lo hasta aquí expuesto, al resultar **infundado** el agravio formulado por la **recurrente adherente**, y en cambio, **fundado** parcialmente el planteamiento hecho valer en la **revisión principal**, al no advertirse alguna otra causa de improcedencia hecha valer por las partes ni que se actualice de forma oficiosa, lo que procede es **levantar el sobreseimiento** en el juicio, hecha excepción en lo que se refiere a la quejosa *** por lo que en la consideración siguiente se hará el pronunciamiento correspondiente relacionado con **el fondo del asunto**.

SÉPTIMO. Análisis de los conceptos de violación

100. De manera sustancial, las quejas alegan que los **actos reclamados** son **violatorios del derecho humano a un ambiente sano**, bajo los argumentos siguientes:

- ✓ Acorde al artículo 1o. Constitucional, el Estado no sólo tiene la obligación de respetar los derechos humanos que tutela dicha legislación y los tratados internacionales, sino además, debe **adoptar todas las medidas necesarias**,

positivas, concretas y orientadas a satisfacerlos y garantizarlos.

✓ El derecho humano a un ambiente sano es reconocido tanto en el artículo 4o. del Pacto Federal, como en el diverso 11 del Protocolo de San Salvador, ya que es tal la importancia de este derecho, que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que constituye la condición *sine qua non* para la realización de los demás derechos fundamentales, es decir, una precondition necesaria para su ejercicio, la cual se ve afectada en forma profunda por la degradación de los recursos naturales.

✓ En sede judicial se ha reconocido que el derecho humano a un medio ambiente sano entraña intereses vitales para los gobernados, así como importantes obligaciones a cargo del Estado, a saber: la **protección** del equilibrio ecológico, que es una cuestión de interés social que implica y justifica restricciones necesarias, es fundamental e indispensable para la realización, goce y disfrute de los demás derechos humanos; su **preservación** constituye una tarea fundamental del Estado, el poder de exigencia de la sustentabilidad del entorno por parte de los ciudadanos; la **vigilancia y conservación**, entre otros principios.

✓ Esos principios no fueron respetados por la autoridad responsable, toda vez que el oficio impugnado no cumple con los usos de suelo y parámetros urbanos establecidos en el Plan Parcial de Desarrollo Urbano aprobado por el Municipio de Benito Juárez, publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el siete de septiembre de dos mil

seis; igualmente porque esas omisiones no se han notificado a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; también porque no se ha vigilado el cumplimiento de todos y cada uno de los términos y condiciones establecidas en el propio oficio resolutivo.

✓ De igual modo, porque en el oficio tildado de ilegal para autorizar el proyecto presentado por un particular, se aseveró que el predio no presentaba características naturales relevantes o excepcionales para considerar el predio un manglar *per se*, **cuando del propio oficio se advierte que tal predio está integrado en su mayoría por vegetación hidrófila (manglar primario, secundario, *conocarpus-rhizophora*).**

✓ Que por ello, **con independencia de la existencia de una autorización de impacto ambiental** para llevar a cabo las actividades que en ese acto administrativo se establecen, **debe adoptarse las medidas para evitar que se sigan generando mayores impactos ambientales adversos en perjuicio del ecosistema de humedal, la biodiversidad existente en el lugar y por ende, garantizar el derecho humano de toda persona a un ambiente sano para su desarrollo y bienestar, ordenando la restauración del sitio en razón de los daños que se hayan causado.**

101. La causa de pedir que deriva de los sintetizados conceptos de violación, es **fundada**, suplida en su deficiencia, en términos del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo.

102. Para corroborar dicho aserto, es menester tener en cuenta

algunas notas distintivas del derecho ambiental, entre las que destacan sus principios, su relación con otros derechos fundamentales, así como las consideraciones que ha sustentado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno al derecho humano al medio ambiente sano y su justiciabilidad, y por último, el marco jurídico aplicable a la protección de los manglares.

1. Derecho ambiental

- 103.** Corresponde señalar que el derecho ambiental es una disciplina jurídica en pleno desarrollo y evolución, constituye el conjunto de normas regulatorias de relaciones de derecho público o privado tendientes a disciplinar las conductas en orden al uso racional y conservación del medio ambiente, en cuanto a la prevención de daños al mismo, a fin de lograr el mantenimiento del equilibrio natural, lo que redundará en una optimización de la calidad de vida.⁴³
- 104.** Este derecho ha sido concebido como un derecho de **tercera generación**, que surge como respuesta al problema de la “contaminación de las libertades”. Este fenómeno apunta a la degradación de las libertades por los nuevos avances tecnológicos: calidad de vida, medio ambiente o la libertad informática, los cuales actualmente se han visto seriamente amenazados.
- 105.** También se suele incluir aquí a los que protegen bienes tales como el patrimonio histórico y cultural de la humanidad, el

⁴³ Cafferatta, Néstor A. *Introducción al derecho ambiental*. Primera edición, diciembre de 2004. Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT).

derecho a la autodeterminación así como la defensa del patrimonio genético de la especie humana.

106. Al respecto, Augusto M. Morello enseña que los derechos del hombre de la **tercera generación** se agrupan en torno de un esquema madre —derecho de la solidaridad— y comprenden, principalmente, al menos hasta el momento, cuatro categorías de “nuevas” libertades: a) el derecho a la paz; b) el derecho al desarrollo; c) el derecho al medio ambiente; y d) el derecho al respeto del patrimonio común de la humanidad.

107. Dicho autor también considera que el derecho ambiental, encierra derechos de **cuarta generación**, por su carácter intergeneracional —**en favor de los que vendrán**—, lo que conlleva un deber actual exigible: de conservación o preservación de los recursos naturales en favor de las **generaciones presentes y futuras**.⁴⁴

2. Principios que rigen en materia ambiental

108. En el derecho ambiental se encuentran **principios** que son de observancia y aplicación obligatoria y constituyen los siguientes: a) prevención, b) precaución, c) equidad intergeneracional, d) progresividad, e) responsabilidad y aquellos fundamentales como f) sustentabilidad; y, g) congruencia.⁴⁵

109. En lo de interés al asunto, es oportuno mencionar los **postulados** que **contienen** los **principios** de prevención, precautorio, responsabilidad y sustentabilidad.

⁴⁴ Como se cita en Cafferatta, 2004, *Introducción al derecho ambiental*.

⁴⁵ Cafferatta, Néstor A. *Introducción al derecho ambiental*. Primera edición, diciembre de 2004. Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT).

Principio de prevención

110. Dicho principio establece que las causas y las fuentes de los **problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir.**

Principio precautorio

111. El principio precautorio refiere que cuando haya **peligro de daño grave** o irreversible, **la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.**

Principio de responsabilidad

112. Dicho principio tutela que el **generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición,** sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de sustentabilidad

113. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo. Dicho principio es ampliamente considerado como **un estándar ideal de lo que debe considerarse como el**

desarrollo sustentable, un elemento aspiracional de todo

Estado. La gestión sustentable del ambiente deberá garantizar la utilización de los recursos naturales para las generaciones presentes y futuras.

114. Tanto en el ámbito **nacional** como en el **internacional**, los citados principios se encuentran **incorporados** en diversas normas. Al efecto, se citan algunas de ellas:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** en su artículo 4o., establece: (...) *Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley. (...)*

- **Tratado de la Unión Europea:** en su artículo 191 (antiguo artículo 174 TCE), apartado 2, reza: *“La política de la comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Se basará en los principios de precaución y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma y en el principio de que quien contamina paga. (...)*”

- Asimismo se instituye el principio de precaución en la Ley 95-101 de dos de febrero de mil novecientos noventa y cinco, también llamada “**Ley Barnier**”⁴⁶.

- La **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**, surgida de la Conferencia de las Naciones Unidas, reunida en Río de Janeiro del tres al catorce de junio de mil novecientos noventa y dos. La cual contiene, entre otros, los siguientes principios:

⁴⁶ Loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement.

www.legifrance.gouv.fr/affichTexte=LEGITEXT000005617673&dateTexte=20170616

Principio 2

*De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los **Estados** tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la **responsabilidad** de velar que las **actividades** realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control **no causen daños al medio ambiente** de otros Estados o zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.*

Principio 3

*El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las **necesidades de desarrollo** y ambientales de las **generaciones presentes y futuras**.*

Principio 4

*A fin de alcanzar el **desarrollo sostenible**, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada.*

Principio 7

*Los **Estados** deberán **cooperar** con espíritu de **solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra**. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los **Estados tienen responsabilidades** comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la **responsabilidad** que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.*

Principio 13

*Los Estados deberán desarrollar la legislación nacional relativa a la **responsabilidad y la indemnización** respecto de las **víctimas de la contaminación** y*

otros daños ambientales. Los Estados deberán cooperar asimismo de manera expedita y más decidida en la elaboración de nuevas leyes internacionales sobre responsabilidad e indemnización por los efectos adversos de los daños ambientales causados por las actividades realizadas dentro de su jurisdicción, o bajo su control, en zonas situadas fuera de su jurisdicción.

Principio 15

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

- **Informe Brundtland.** Titulado oficialmente “*Our common future*” (*Nuestro futuro común*), constituye uno de los marcos de referencia más influyentes en materia de **desarrollo sustentable**.⁴⁷ El informe fue elaborado en mil novecientos ochenta y siete para la Organización de las Naciones Unidas, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland, entonces Primera Ministra de Noruega. En este informe, se utilizó por primera vez el término desarrollo sostenible, definido como: “*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.*” [**Desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la habilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades**]. Implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, principalmente ecológica, y a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo, de modo que es ampliamente considerado como un estándar ideal de lo que debe considerarse como el desarrollo sustentable, un elemento aspiracional.

- **Declaración de Estocolmo Sobre el Ambiente Humano (1972), Organización de las Naciones Unidas.** En ella se dispone que los Estados

⁴⁷ <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> Texto completo.

han de responsabilizarse de que las **actividades** que se realicen **dentro de sus fronteras, jurisdicción y control no causen daño a las personas, al entorno natural ni al medioambiente de otros Estados.**

115. Por otra parte, se impone destacar algunos **casos** en los que distintos **tribunales europeos** han emitido resoluciones en las que se **reconoce** el derecho a un ambiente sano, entre los que se destaca la **importancia de evitar el deterioro del medio ambiente**, como una condición necesaria para el **disfrute** de otros **derechos fundamentales**. Por ejemplo: evitar la contaminación en espacios aéreos, la atmósfera, los mares y en general la vida del planeta. Igualmente, porque en algunos de ellos se hace una interpretación o aplicación de los **principios rectores** del derecho ambiental. Entre ellos se citan:

- Guerra y otros VS Italia⁴⁸ (2007), Corte Europea de Derechos Humanos.

⁴⁸ <https://www.informea.org/sites/default/files/court-decisions/COU-157044.pdf>
“En relación con el aspecto sustantivo, la Corte ha fallado en diversas ocasiones que en casos que involucran cuestiones ambientales, el Estado tiene un amplio margen de apreciación. Corresponde a las autoridades nacionales hacer la primera evaluación de la “necesidad” de interferencia. Están mejor capacitadas que una corte internacional para valorar los requerimientos relativos a los desperdicios industriales en el contexto local particular y para determinar la política ambiental más apropiada, así como medidas individuales; lo anterior, mientras se toman en cuenta las necesidades de la comunidad local. Para justificar la concesión de la licencia de operación para la planta de Ecoservizi y las subsecuentes decisiones de renovarla, el Gobierno remitió a los intereses económicos de la región y del país en su conjunto, así como la necesidad de proteger la salud de sus ciudadanos. Sin embargo, la Corte debe resguardar que los intereses de la comunidad están balanceados con el derecho individual de respeto por la propiedad y vida privada. La Corte reitera que ha considerado consistentemente que, a pesar de que el artículo 8 no contiene requisitos procedimentales explícitos, el proceso de toma de decisiones que lleva a las medidas de interferencia debe ser justo y debe prestar debido respeto a los intereses velados por el artículo 8. (...). No obstante, esto no significa que las autoridades pueden tomar decisiones únicamente si se tiene disponible información exhaustiva y cuantificable en relación con cada uno de los aspectos a decidir. La toma de decisiones gubernamentales que conciernen a asuntos complejos de política económica y ambiental debe, en primer lugar, contener investigación apropiada, de forma que los efectos de las actividades que pudieran dañar el medio ambiente y violentar derechos individuales

- Önerydiz VS Turquía⁴⁹ (2004), Corte Europea de Derechos Humanos.
- Caso Hatton y otros VS Reino Unido⁵⁰ (2001), Corte Europea de Derechos Humanos.
- Pfizer Animal Health VS Consejo de la Unión Europea (1999),⁵¹ Auto del Presidente de la Tercera Sala del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas.
- Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte VS Comisión de las Comunidades Europeas (1998), Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas⁵².

puedan ser predichas y evaluadas con anticipación, obteniendo un balance apropiado entre los varios intereses en conflicto.” (Traducción libre).

⁴⁹ “[La obligación positiva] implica, sobre todo lo demás, un deber primario del Estado para establecer marcos administrativos y legislativos diseñados para proveer protección efectiva contra las amenazas al derecho a la vida (...). Esta obligación indisputablemente aplica en el contexto particular de actividades peligrosas, en las cuales, además, se debe dar especie énfasis en regulaciones orientadas a las características especiales de la actividad en cuestión, particularmente en lo concerniente al nivel de riesgo potencial para las vidas humanas.”

⁵⁰ “[El Estado] no logró un justo equilibrio entre el bienestar económico del Reino Unido y el efectivo derecho de los peticionarios gozaren de sus hogares y de sus vidas privadas y familiares.”

⁵¹ Procedimiento sobre medidas provisionales – suspensión de la ejecución del Reglamento (CE) n° 2821/98: “A este respecto, debe atribuirse un carácter preponderante a las exigencias ligadas a la protección de la salud pública frente a las consideraciones económicas. Además, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones comunitarias pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos. --- Debe, por tanto, desestimarse la demanda de suspensión de la ejecución del Reglamento n° 2821/98, que tiene por objeto la supresión de un antibiótico como la virginiamicina de la lista de aditivos cuya incorporación a los alimentos para animales está autorizada en la Comunidad, puesto que existe un riesgo de que su utilización incremente la resistencia antimicrobiana en medicina humana, con consecuencias muy graves para la salud humana.”

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:61999TO0013\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:61999TO0013(01)&from=EN)

⁵² “98 En el momento en que se adoptó la Decisión impugnada, existía una gran incertidumbre en cuanto a los riesgos que suponían los animales vivos, la carne de vacuno o los productos derivados. --- 99 Pues bien, ha de admitirse que, cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente

3. Derecho fundamental a un medio ambiente sano y su justiciabilidad

116. En torno al derecho humano al medio ambiente sano y su justiciabilidad, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 270/2016,⁵³ determinó que en las últimas décadas la

la realidad y gravedad de tales riesgos. --- 100 Corroborra este punto de vista el apartado 1 del artículo 130 R del Tratado CE, según el cual la protección de la salud de las personas forma parte de los objetivos de la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente. El apartado 2 de ese mismo artículo prevé que dicha política, que tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, se basará, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva, y que las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la Comunidad.” <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:61996CJ0180&from=EN>

⁵³ De la que derivó la jurisprudencia 2a./J.19/2017 (10a.) del epígrafe y texto, siguientes: **“MEDIO AMBIENTE SANO. PARÁMETRO QUE DEBERÁN ATENDER LOS JUZGADORES DE AMPARO, PARA DETERMINAR SI ES DABLE EXIMIR AL QUEJOSO DE OTORGAR GARANTÍA PARA CONCEDER LA SUSPENSIÓN DE ACTOS QUE INVOLUCREN VIOLACIÓN A AQUEL DERECHO HUMANO.** *El acceso a un recurso efectivo en materia ambiental, tutelado por el principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo -en conjunción con la directriz 20 de las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, Directrices de Bali-, implica que deban tomarse todas las medidas necesarias para eliminar o reducir los obstáculos financieros relacionados con la justiciabilidad del derecho a un medio ambiente sano. En ese sentido, la suspensión de los actos que lesionen ese derecho no debe encontrarse, generalmente, a expensas de la exhibición de una garantía, ya que ésta no sólo podría resultar gravosa para el particular -constituyéndose en un obstáculo financiero para su justiciabilidad-, sino que, de no otorgarse, permitiría la ejecución de actos susceptibles de acarrear un daño irreversible o indebido a la biodiversidad, afectándose con ello a la colectividad, en su conjunto. Ahora, para determinar si debe eximirse al quejoso de otorgar la caución, los juzgadores de amparo deberán atender a lo siguiente: (I) la violación a dicho derecho debe constituir un aspecto medular del juicio de amparo; (II) el planteamiento deberá encontrarse dirigido a combatir una verdadera afectación al medio ambiente; (III) la afectación aducida deberá ser actual o inminente, y no meramente hipotética o posible; (IV) la vulneración al medio ambiente debe ser una consecuencia directa e inmediata del acto reclamado; y (V) no deberá eximirse del otorgamiento de la garantía cuando el acto reclamado genere un beneficio de carácter social, como en el caso de obra de infraestructura pública, o cuando responda a un esquema de aprovechamiento sustentable; cuestión que corresponderá acreditar a la autoridad responsable al rendir su informe previo.”* Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 40, marzo de 2017, tomo II, Tesis: 2a./J. 19/2017 (10a.), Décima Época, registro: 2013959, página: 1199.

comunidad mundial ha comenzado a tomar conciencia sobre *el vínculo entre derechos humanos y medio ambiente*. Pocos son los temas que vienen ocupando espacio tanto en la agenda internacional contemporánea como los que componen este binomio. Los derechos humanos y medio ambiente se encuentran íntimamente relacionados entre sí, y configuran el denominador común del gran ciclo de Conferencias Mundiales del final de siglo XX, desencadenado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo —Río de Janeiro, mil novecientos noventa y dos—, la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos —Viena, mil novecientos noventa y tres—, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo —Cairo, mil novecientos noventa y cuatro—, y la II Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos —Hábitat II, Estambul, mil novecientos noventa y seis—, entre otras.

- 117.** Asimismo, que desde el decenio de mil novecientos sesenta hasta la actualidad, el movimiento medioambiental moderno ha transformado la relación del ser humano con el medio ambiente. De forma que prácticamente todos los Estados del mundo han promulgado leyes encaminadas a reducir la contaminación atmosférica y del agua, reglamentar las sustancias tóxicas y preservar los recursos naturales, entre otros objetivos.⁵⁴

- 118.** De igual modo, dicha Sala sustentó que en el plano internacional se reconoce que se ha llegado a un momento de

⁵⁴ Organización de las Naciones Unidas. *Informe del Experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*, John H. Knox. 24 de Diciembre de 2012. Párrafo 8.

la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo, atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente: por ignorancia o indiferencia podemos causar daños inmensos e irreparables al medio ambiente terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio ambiente más en consonancia con las necesidades y aspiraciones del hombre.⁵⁵

119. Que por ello, la “**defensa y el mejoramiento del medio ambiente humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas**”.⁵⁶

120. También, afirmó que la postura sostenida tradicionalmente del crecimiento económico a cualquier precio, le ha seguido *una idea más integral de desarrollo*, que no atiende sólo al aspecto económico, sino que considera otros elementos, *tales como la dimensión humana de la economía y la dimensión medio ambiental*. El paradigma de esta concepción es la idea de “**desarrollo sustentable**”, que persigue el logro de tres objetivos esenciales:

(I) Un objetivo *puramente económico*, consistente

⁵⁵ Proclamación Sexta de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

⁵⁶ Ídem.

en la eficiencia en la utilización de los recursos y el crecimiento cuantitativo;

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

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

121. En ese sentido, adujo que el hombre es a la vez obra y artífice del medio ambiente que lo rodea, el cual le da el sustento material y *le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente*. En la larga evolución de la raza humana, se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes, cuanto lo rodea. Así, los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial **“son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma”**.⁵⁷

122. Que de ese modo, en cuanto a la interdependencia de los

⁵⁷ Proclamación Primera de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

derechos humanos y el medio ambiente, el Centro de Derechos Humanos y Medio Ambiente de la Organización de los Estados Americanos ha postulado que el derecho a la vida y a la salud *imponen a los Estados deberes relacionados con el medio ambiente*, toda vez que deben abstenerse de llevar adelante acciones que provoquen degradación ambiental, poniendo en peligro la vida y salud de las personas, **“ya que la calidad, e incluso la posibilidad, de vida del ser humano depende en gran medida de su entorno”**.⁵⁸

123. Argumentó que el **Tribunal Europeo** de Derechos Humanos ha sostenido que los **“atentados graves al medio ambiente pueden afectar el bienestar de una persona y privarla del disfrute de su domicilio, perjudicando su vida privada y familiar”**.⁵⁹

124. Que por su parte, la **Corte Interamericana** de Derechos Humanos, al resolver el caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*, también ha reconocido que **“existe una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos”**.⁶⁰

125. Que de ese modo, es dable colegir que **“la protección y mejoramiento del medio ambiente humano es una**

⁵⁸ Ver “Una Nueva Estrategia de Desarrollo para las Américas desde los derechos humanos y el medio ambiente”, aprobada en Marzo de 2002, consultable en <http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/05/Una-nueva-estrategia-de-desarrollo-para-las-americas.pdf>

⁵⁹ Sentencia del caso *López Ostra vs. España.*, dictada el 9 de Diciembre de 1994. Párrafo 51: “*Naturally, severe environmental pollution may affect individuals’ well-being and prevent them from enjoying their homes in such a way as to affect their private and family life adversely, without, however, seriously endangering their health.*”

⁶⁰ Caso *Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de Abril de 2009. Serie C No. 196, Párrafo 148.



cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos”.⁶¹

- 126.** Asimismo, la citada Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que respecto a la salvaguarda del medio ambiente humano en nuestro sistema jurídico, la propia **Constitución Federal prevé en su artículo 4o. que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y que el Estado garantizará el respeto a este derecho.** El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.
- 127.** Que por ello, el derecho humano a un medio ambiente sano presenta su teleología en dos vertientes: **(I)** como la obligación del Estado de garantizar el pleno ejercicio de ese derecho y su tutela jurisdiccional; y **(II)** como la responsabilidad, aunque diferenciada, del Estado y la ciudadanía para su preservación y restauración.
- 128.** Y que en ese sentido, debía concluirse que fue la intención expresa del Constituyente Permanente que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limitara a ser **“una norma programática”**, sino que **contara con plena eficacia legal**, es decir, que se tradujera en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y

⁶¹ Segunda Proclamación de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

bienestar.

- 129.** Por ello, estableció que en esa lógica, el derecho fundamental en referencia no puede concebirse meramente como “buenos deseos constitucionalizados” ni “poesía constitucional”, **sino que goza de una verdadera fuerza jurídica** que vincula a la autoridad para asegurar tales condiciones ambientales y, en consecuencia, ante ese mandato constitucional, los tribunales de nuestro país se encuentran posibilitados para revisar si, efectivamente, las acciones u omisiones de la autoridad resultan conformes a la plena realización del derecho humano al medio ambiente sano.

4. Marco jurídico aplicable a la protección de los manglares

- 130.** Previamente a citar el marco jurídico aplicable a la protección de los manglares, este tribunal colegiado estima importante puntualizar que doctrinalmente, las **normas oficiales vigentes en materia ambiental**, se encargan de **profundizar los contenidos y desarrollos del derecho fundamental al medio ambiente sano**, a través de técnicas, especificaciones, metodologías e imperativos generales.
- 131.** En ese sentido, las **normas oficiales vigentes en materia ambiental** son entonces, la **materialización del propio derecho a un ambiente sano** que tutela el artículo 4o. de la Carta Magna y los tratados internacionales de los que México forma parte.
- 132.** Precisado lo anterior, cabe señalar que el artículo 27, párrafo

tercero constitucional, prevé que la Nación “(...) *tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico (...)*”⁶² y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pudiera sufrir en perjuicio de la sociedad.

- 133.** La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, determina facultades a los tres órdenes de

⁶² “**Artículo 27.** (...) --- La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (...).”

gobierno, en materia ambiental, para cumplir con el artículo 27, párrafo tercero, Constitucional, razón por la cual, las autoridades deben atender y no contravenir las disposiciones reglamentarias de los preceptos constitucionales que se refieren a la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico previstos de manera específica en la citada ley.

134. En efecto, el artículo 73, fracción XXIX-G, Constitucional, establece la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.⁶³
135. Dichos órdenes de gobierno, al ejercer esas facultades concurrentes, no deben ir más allá de lo dispuesto tanto en la Constitución Federal como en las leyes generales que, en dicha materia, expida el Congreso de la Unión.
136. En consecuencia, al preverse en la Constitución que, en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Congreso de la Unión emitirá leyes que prevean la concurrencia de la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, se concluye que la regulación de esta materia es de la competencia originaria de la primera y que, por tanto, será a través del órgano legislativo federal como se decida

⁶³ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: [...] **XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.



cuáles serán las facultades a ejercer por parte de los órganos de gobierno, puesto que los municipios tienen dicha competencia de forma derivada, como se establece en las leyes emitidas por el Congreso de la Unión o las Legislaturas Locales, en la materia indicada.

137. De lo anterior, se desprende que el ejercicio de las atribuciones municipales deberá realizarse en estricto apego a lo dispuesto en las leyes federales y estatales, pues de lo contrario, los actos municipales contravendrían directamente lo establecido en la constitución.
138. En otra parte, el artículo 60 Ter, de la Ley General de Vida Silvestre, que fue adicionado el uno de febrero de dos mil siete, prevé la **prohibición de remover, rellenar, trasplantar, podar o cualquier obra o actividad que afecte la integridad 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.**⁶⁴

⁶⁴ “**Artículo 60 Ter.** Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integridad 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.”

139. Al respecto, este órgano colegiado considera trascendente para el caso citar la **exposición de motivos** que adicionó el artículo 60 Ter, a la Ley General de Vida Silvestre, la cual fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el uno de febrero de dos mil siete, y entró en vigor al día siguiente, que dispone lo siguiente:

“PROCESOS LEGISLATIVOS

EXPOSICION DE MOTIVOS

CAMARA DE ORIGEN: SENADORES EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F., a 30 de septiembre de 2004.

INICIATIVA DE SENADOR (GRUPO PARLAMENTARIO PVEM)

De la Sen. Gloria Lavara Mejía, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, la que contiene proyecto de decreto que reforma la Ley General de Vida Silvestre.

SE TURNO A LAS COMISIONES UNIDAS DE MEDIO AMBIENTE, RECURSOS NATURALES Y PESCA; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, PRIMERA.

Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México

Las legisladoras que suscribimos, integrantes de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitamos se turne a las Comisiones de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y Estudios Legislativos para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Senadores de la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



‘Cada vez que se extraen criaturas vivientes de su hábitat, éstas se vuelven marginales y aquello que es marginal tiende a ser minimizado y destruido’.

Con esta cita de Jack Turner las legisladoras del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República traemos a su atención una cuestión que nos inquieta y preocupa: la inminente destrucción del humedal costero, comúnmente conocido como manglar.

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 hidroperiodo, sistema estacional de las mareas que determina el nivel de agua superficial y subterránea del manglar. El hidroperiodo 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 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, golfina, 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.

En atención a lo anteriormente expuesto, las integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República sometemos a la consideración de este H. Pleno la siguiente Iniciativa de:

DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE ADICIONA EL ARTÍCULO 85 BIS Y SE REFORMA EL ARTÍCULO 99, DE LA LEY GENERAL DE VIDA SILVESTRE

ARTÍCULO PRIMERO. Se adiciona un artículo 60 TER a la Ley General de Vida Silvestre, para quedar como sigue...

140. Dicho ordenamiento legal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el uno de febrero de dos mil siete, en sus artículos transitorios, establece que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación y que **quedaban derogadas todas las disposiciones que contravinieran lo anterior.**⁶⁵

141. Asimismo, la Ley General de Vida Silvestre, marca en su artículo 56, que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, identificará a través de listas las especies o

⁶⁵ *Diario Oficial de la Federación*, uno de febrero de dos mil siete: “**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. --- **Segundo.** Con la entrada en vigor del presente Decreto se derogan todas las disposiciones legales que contravengan al mismo.”

poblaciones en riesgo, de conformidad con lo establecido en la norma oficial mexicana correspondiente.

142. Los cuatro tipos de manglares existentes, en México,⁶⁶ que se localizan en la zona de manglares de Nichupté, se encuentran protegidos por la NOM 059 SEMARNAT-2010⁶⁷ denominada *“protección ambiental-especies nativas de México de flora y fauna silvestres-categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-lista de especies en riesgo”*.⁶⁸
143. En otra parte, la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003,⁶⁹ que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar; prevé en el punto 0.2⁷⁰ que para efectos de la Norma, se considerará humedal costero a la unidad hidrológica que contenga comunidades de vegetales de manglar; en su punto 0.11⁷¹ señala que la mezcla de agua salada y dulce tiene

⁶⁶ En México predominan cuatro especies de mangle: 1) Mangle rojo (*Rhizophora mangle*); 2) Mangle blanco (*Laguncularia racemosa*); 3) Mangle negro (*Avicennia germinans*); y, 4) Mangle botoncillo (*Conocarpus erectus*).

⁶⁷ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el treinta de diciembre de dos mil diez, y entró en vigor sesenta días naturales posteriores de su publicación.

⁶⁸ “(...) Que entre los comentarios recibidos en esa consulta pública, destacaron tres comentarios que versaron sobre el cambio de categoría de las especies de mangle listadas en el proyecto de norma oficial mexicana, los comentarios fueron calificados de procedentes por el Grupo de Trabajo, por lo que cambiaron de categoría de riesgo las cuatro especies de mangle señaladas en el Anexo Normativo III del proyecto de NOM: *Rhizophora mangle, Avicennia germinans, Laguncularia racemosa y Conocarpus erectus, las cuales cambiaron de Protección especial a Amenazadas...*”

⁶⁹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el diez de abril de dos mil tres y entró en vigor sesenta días posteriores a su publicación (vigente al momento de expedición de la autorización condicionada reclamada).

⁷⁰ “0.2 Que para efecto de esta Norma, se considerará humedal costero a la unidad hidrológica que contenga comunidades vegetales de manglar.”

⁷¹ “0.11 Que la mezcla de agua salada y dulce tiene gradientes de salinidad variables a lo largo del estero determinando la estructura de la comunidad de manglar que esté ubicada en las franjas de las lagunas costeras, y en algunos casos las comunidades de popales, de tulares o de vegetación acuática

gradientes de salinidad variables a lo largo del estero determinando la estructura de la comunidad de manglar que esté ubicada en las franjas de las lagunas costeras, y en algunos casos las comunidades de popales, de tulares o de vegetación acuática flotante que se desarrolla a lo largo de los bordes del manglar.

- 144.** En el punto 0.14⁷² establece que los manglares de diversas regiones del Caribe y del Pacífico Occidental se encuentran funcionalmente relacionados con los ecosistemas lagunares costeros, pastos marinos y corales, participando en los ciclos de vida de diversos organismos acuáticos, así como manteniendo la calidad del agua en los ecosistemas acuáticos; en el punto 0.27⁷³ señala que *“en términos ecológicos, la diversidad biológica de una zona de mangle no se puede considerar aislada, ya que el manglar es el sitio de forrajero, caza, refugio, anidación, crecimiento y alimentación para muchas especies de fauna de los ecosistemas con los cuales hace conexión y de esta manera constituyen corredores biológicos que dan continuidad a los ecosistemas.”*
- 145.** Asimismo, la última norma oficial en cita, prevé en su punto 0.28⁷⁴ que mientras el mangle forma parte de una unidad

flotante que se desarrolla a lo largo de los bordes del manglar.”

⁷² “0.14 Que los manglares de diversas regiones del Caribe y del Pacífico Occidental se encuentran funcionalmente relacionados con los ecosistemas lagunares costeros, pastos marinos y corales, participando en los ciclos de vida de diversos organismos acuáticos, así como manteniendo la calidad del agua en los ecosistemas acuáticos, así como manteniendo la calidad de agua en los ecosistemas coralinos.”

⁷³ “0.27 Que en términos ecológicos, la diversidad biológica de una zona de mangle no se puede considerar aislada, ya que el manglar es el sitio de forrajero, caza, refugio, anidación, crecimiento y alimentación para muchas especies de fauna de los ecosistemas con los cuales hace conexión y de esta manera constituyen corredores biológicos que dan continuidad a los ecosistemas.”

⁷⁴ “0.28 Que mientras el manglar forma parte de una unidad hidrológica,

hidrológica, también forma parte de una unidad ecológica en la cual el mantenimiento de la biodiversidad depende, en parte, de la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y acuáticos que se encuentran contiguos al manglar; y en el diverso punto 0.36⁷⁵ que por cada hectárea de manglar destruido, se estima una pérdida anual de 757 (setecientos cincuenta y siete) kilogramos de camarón y peces de importancia comercial.

146. De la misma manera, la citada norma oficial establece en su punto 4.0 las **especificaciones** de que el **manglar deberá preservarse como comunidad vegetal**. En la evaluación de las solicitudes en materia de cambio de uso de suelo, autorización de aprovechamiento de la vida silvestre e impacto ambiental se deberá garantizar en todos los casos la integralidad del mismo, para ello se contemplarán los siguientes puntos: -La integridad del flujo hidrológico del humedal costero; -La integridad del ecosistema y su zona de influencia en la plataforma continental; -Su productividad natural; -La capacidad de carga natural del ecosistema para turistas; -Integridad de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; -La integridad de las interacciones funcionales entre los humedales costeros, los ríos (de superficie y subterráneos), la duna, la zona marina adyacente y los corales; -servicios ecológicos; -ecológicos y eco fisiológicos (estructurales del ecosistema como el agotamiento de los procesos primarios, estrés fisiológico,

también forma parte de una unidad ecológica en la cual el mantenimiento de la biodiversidad depende, en parte, de la conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas terrestres y acuáticos que se encuentran contiguos al manglar”

⁷⁵ “0.36 Que por cada hectárea de manglar destruido, se estima una pérdida anual de 757 Kg de camarón y peces de importancia comercial.”

toxicidad, altos índices de migración y mortalidad, así como la reducción de las poblaciones principalmente de aquellas especies en status, entre otros).

- 147.** Por su parte, en el punto 4.1⁷⁶ se establece que toda obra de canalización, interrupción de flujo o desvío de agua que ponga en riesgo la dinámica e integridad ecológica de los humedales costeros, quedará prohibida, excepto en los casos en los que las obras descritas sean diseñadas para restaurar la circulación y así promover la regeneración del humedal costero.
- 148.** El punto 4.2⁷⁷ establece que la construcción de canales que, en su caso, deberán asegurar la reposición del mangle afectado y programas de monitorio para asegurar el éxito de la restauración.
- 149.** El punto 4.4⁷⁸ prevé que el establecimiento de infraestructuras marina fija (diques, rompeolas, muelles, marinas y bordos) o cualquier otra obra que gane terreno a la unidad hidrológica en zonas de manglar queda prohibida excepto cuando tenga por objeto el mantenimiento o restauración de esta.
- 150.** El punto 4.13⁷⁹ establece que en caso de que sea necesario

⁷⁶ “4.1. Toda obra de canalización, interrupción de flujo o desvío de agua que ponga en riesgo la dinámica e integridad ecológica de los humedales costeros, quedará prohibida, excepto en los casos en los que las obras descritas sean diseñadas para restaurar la circulación y así promover la regeneración del humedal costero.”

⁷⁷ “4.2. Construcción de canales que, en su caso, deberán asegurar la reposición del mangle afectado y programas de monitorio para asegurar el éxito de la restauración.”

⁷⁸ “4.4 El establecimiento de infraestructura marina fija (diques, rompeolas, muelles, marinas y bordos) o cualquier otra obra que gane terreno a la unidad hidrológica en zonas de manglar queda prohibida excepto cuando tenga por objeto el mantenimiento o restauración de ésta.”

trazar una vía de comunicación en tramos cortos de humedal o sobre un humedal, se deberá garantizar que la vía de comunicación es trazada sobre pilotes que permitirán el libre flujo hidráulico dentro del ecosistema, así como garantizar el libre paso de la fauna silvestre. Durante el proceso constructivo se utilizarán métodos de construcción en fase (por sobre posición continua de la obra) que no dañen el suelo del humedal, no generen depósito de material de construcción ni genere residuos sólidos en el área.

- 151.** El punto **4.14**⁸⁰ refiere que la construcción de vías de comunicación aledañas, colindantes o paralelas al flujo del humedal costero, deberá incluir drenes y alcantarillas que permitan el libre flujo del agua y de luz. Se deberá dejar una franja de protección de 100 m (cien metros) como mínimo, la cual se medirá a partir del límite del derecho de vía al límite de la comunidad vegetal, y los taludes recubiertos con vegetación nativa que garanticen su estabilidad.
- 152.** El punto **4.16**⁸¹ prevé que las actividades productivas, como la

⁷⁹ “**4.13** En caso de que sea necesario trazar una vía de comunicación en tramos cortos de humedal o sobre un humedal, se deberá garantizar que la vía de comunicación es trazada sobre pilotes que permitirán el libre flujo hidráulico dentro del ecosistema, así como garantizar el libre paso de la fauna silvestre. Durante el proceso constructivo se utilizarán métodos de construcción en fase (por sobre posición continua de la obra) que no dañen el suelo del humedal, no generen depósito de material de construcción ni genere residuos sólidos en el área.”

⁸⁰ “**4.14** La construcción de vías de comunicación aledañas, colindantes o paralelas al flujo del humedal costero, deberá incluir drenes y alcantarillas que permitan el libre flujo del agua y de luz. Se deberá dejar una franja de protección de 100 m (cien metros) como mínimo la cual se medirá a partir del límite del derecho de vía al límite de la comunidad vegetal, y los taludes recubiertos con vegetación nativa que garanticen su estabilidad.”

⁸¹ “**4.16** Las actividades productivas como la agropecuaria, acuícola intensiva o semi-intensiva, infraestructura urbana, o alguna otra que sea aledaña o colindante con la vegetación de un humedal costero, deberá dejar una distancia mínima de 100 m respecto al límite de la vegetación, en la cual no se permitirá actividades productivas o de apoyo.”

agropecuaria, acuícola intensiva o semi-intensiva, infraestructura urbana, o alguna otra que sea aledaña o colindante con la vegetación de un humedal costero, deberá dejar una distancia mínima de 100 m (cien metros) respecto al límite de la vegetación, en la cual no se permitirá actividades productivas o de apoyo.

- 153.** El diverso **4.18**⁸² dispone que queda prohibido el relleno, desmonte, quema y desecación de vegetación de humedal costero, para ser transformado en potreros, rellenos sanitarios, asentamientos humanos, bordos, o cualquier otra obra que implique pérdida de vegetación.
- 154.** En el punto **4.22**⁸³ se establece que no se permite la construcción de infraestructura acuícola en áreas cubiertas de vegetación de manglar, a excepción de canales de toma y descarga, los cuales deberán contar previamente con autorización en materia de impacto ambiental y de cambio de utilización de terrenos forestales.”
- 155.** Finalmente, la norma en cita, en su punto **4.36**,⁸⁴ dispone que se deberán restaurar, proteger o conservar las áreas de

⁸² “**4.18** Queda prohibido el relleno, desmonte, quema y desecación de vegetación de humedal costero, para ser transformado en potreros, rellenos sanitarios, asentamientos humanos, bordos, o cualquier otra obra que implique pérdida de vegetación, que no haya sido autorizada por medio de un cambio de utilización de terrenos forestales y especificadas en el informe preventivo o, en su caso, el estudio de impacto ambiental.”

⁸³ “**4.22** No se permite la construcción de infraestructura acuícola en áreas cubiertas de vegetación de manglar, a excepción de canales de toma y descarga, los cuales deberán contar previamente con autorización en materia de impacto ambiental y de cambio de utilización de terrenos forestales.”

⁸⁴ “**4.36** Se deberán restaurar, proteger o conservar las áreas de manglar ubicadas en las orillas e interiores de las bahías, estuarios, lagunas costeras y otros cuerpos de agua que sirvan como corredores biológicos y que faciliten el libre tránsito de la fauna silvestre, de acuerdo como se determinen en el informe preventivo.”

manglar ubicadas en las orillas e interiores de las bahías, estuarios, lagunas costeras y otros cuerpos de agua que sirvan como corredores biológicos y que faciliten el libre tránsito de la fauna silvestre, de acuerdo como se determinen en el informe preventivo; y en el punto **6.1**⁸⁵ prevé la observancia general y obligatoria para las personas físicas y morales nacionales y extranjeras que pretendan llevar a cabo cualquier tipo de actividad en los humedales costeros mexicanos.

- 156.** En otra parte, conforme a la evolución histórica en la protección de los manglares, cobra relevancia que México forma parte de la Convención de los Humedales de Importancia Internacional, también conocida como Convenio de Ramsar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y seis,⁸⁶ **cuya materia abarca la conservación y el uso racional de los humedales en todos sus aspectos**, reconociendo que son **ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas**; y de conformidad con los artículos 2, 3 y 8, las partes contratantes darán información a la oficina permanente respecto a la lista de humedales de importancia internacional.⁸⁷

⁸⁵ “6.1 Es de observancia general y obligatoria para las personas físicas y morales nacionales y extranjeras que pretendan llevar a cabo cualquier tipo de actividad en los humedales costeros mexicanos.”

⁸⁶ Conocida también como Convenio RAMSAR, fue firmada en la ciudad de Ramsar (Irán) el 2 de febrero de 1971 y entró en vigor en 1975. México se adhirió a este Convenio en 1986.

⁸⁷ “**Artículo 2.** --- 1. Cada Parte Contratante designará humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, en adelante llamada “la Lista”, que mantiene la Oficina establecida en virtud del Artículo 8. Los límites de cada humedal deberán describirse de manera precisa y también trazarse en un mapa, y podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o

157. De manera específica, a manera de referencia, en la lista de humedales de importancia internacional del Convenio de Ramsar, se tienen los “Manglares de Nichupté”, Quintana Roo, con una superficie de 4,257 hectáreas, identificadas con las coordenadas 21°04’N 086°48’W,⁸⁸ de tal suerte que todos los manglares que pertenezcan o estén aledaños a los Manglares Nichupté, deben ser cuidados en su integridad, tal como se concluye de la armonización de los ordenamientos citados.

n.º Ramsa	Puesto	Sitio Ramsa	Ubicación	Subentidad administrativa	País	Fecha de	Área (ha)	Coordenadas
-----------	--------	-------------	-----------	---------------------------	------	----------	-----------	-------------

extensiones de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal, y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas. --- 2. La selección de los humedales que se incluyan en la Lista deberá basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En primer lugar deberán incluirse los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año (...). --- 4. Cada Parte Contratante designará por lo menos un humedal para ser incluido en la Lista al firmar la Convención o depositar su instrumento de ratificación o de adhesión, de conformidad con las disposiciones del Artículo 9. --- 5. Toda Parte Contratante tendrá derecho a añadir a la Lista otros humedales situados en su territorio, a ampliar los que ya están incluidos o, por motivos urgentes de interés nacional, a retirar de la Lista o a reducir los límites de los humedales ya incluidos, e informarán sobre estas modificaciones lo más rápidamente posible a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el Artículo 8.

Artículo 3. --- 1. Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio...

Artículo 8. --- 1. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales desempeñará las funciones de la Oficina permanente en virtud de la presente Convención, hasta el momento que otra organización, o un gobierno, sea designado por una mayoría de los dos tercios de todas las Partes Contratantes. --- 2. Las obligaciones de la Oficina permanente serán, entre otras: a) colaborar en la convocatoria y organización de las Conferencias previstas en el Artículo 6; (...) b) mantener la Lista de Humedales de Importancia Internacional y recibir información de las Partes Contratantes sobre cualquier adición, extensión, supresión o reducción de los humedales incluidos en la Lista, según lo previsto en el Artículo 2.5; (...).”

⁸⁸ Información que puede corroborarse en la página de internet del Convenio de Ramsar: <http://www.Ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>

r	r	va	adhesió n
1777	MEX-085	Manglares - de Nichupté	Quintana Roo  México 02 de febrero 21°04'N 086°48'W de 2008 4257

5. Caso concreto

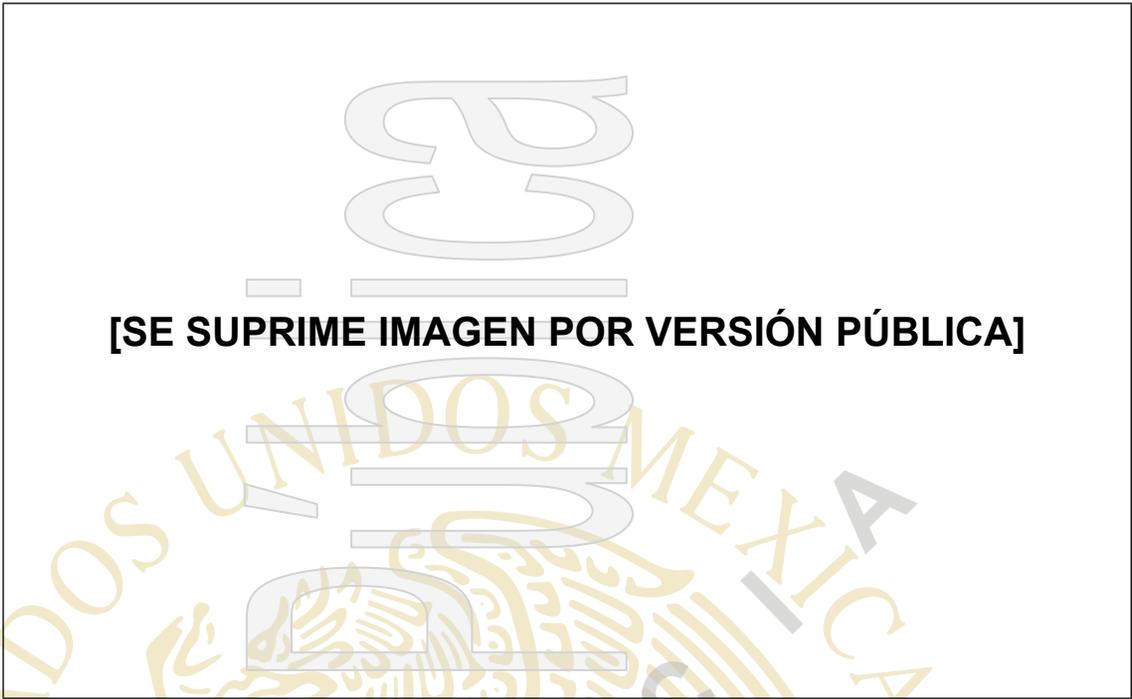
- 158.** En la especie, la violación al **derecho humano a un medio ambiente sano**, constituye un **aspecto medular del juicio de amparo**, puesto que las quejas en su demanda amparo solicitan la protección de la Justicia de la Unión contra los actos reclamados, ya que estiman que son violatorios de dicho derecho fundamental.
- 159.** Ese planteamiento está dirigido a **combatir una verdadera afectación al medio ambiente**, pues al respecto, las peticionarias del amparo manifiestan que la autorización condicionada en materia de impacto ambiental del “Anteproyecto Malecón Cancún”, así como la tala y remoción del mangle que ahí se localiza, violan dicho derecho humano, ya que se trata de ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas.
- 160.** Lo anterior, se corrobora por el hecho de que ciertamente, como se afirma en la demanda de amparo, de la propia autorización condicionada en materia de impacto ambiental del “Anteproyecto Malecón Cancún”, se observa que el **predio en cuestión está integrado en su mayoría por vegetación hidrófila (manglar primario, secundario, *conocarpus-rhizophora*)**.

- 161.** Incluso, del citado acto reclamado se desprende que en el predio en cuestión se encuentran diversas especies de **flora y fauna** silvestres catalogadas por la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2001 como de **protección especial**, tales como el mangle botoncillo, mangle blanco y mangle prieto.
- 162.** Para evidenciar las afirmaciones que anteceden, a continuación se insertan las imágenes correspondientes a la autorización condicionada en materia de impacto ambiental del “Anteproyecto Malecón Cancún” que contienen los aspectos antes destacados:

[SE SUPRIME IMAGEN POR VERSIÓN PÚBLICA]



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

[SE SUPRIME IMAGEN POR VERSIÓN PÚBLICA]

[SE SUPRIME IMAGEN POR VERSIÓN PÚBLICA]

[SE SUPRIME IMAGEN POR VERSIÓN PÚBLICA]

163. De ello se sigue, que en el presente asunto **no existe controversia** que el **polígono** que alude la autorización condicionada en materia de impacto ambiental del “Anteproyecto Malecón Cancún” **está integrado en un 64% por vegetación hidrófila (manglar primario, secundario, *conocarpus-rhizophora*)**.

164. Asimismo, impone destacar que la **afectación** que reclaman las quejas al **derecho humano** a un medio ambiente sano, es **inminente**, en atención a su naturaleza, pues de éste se deduce el daño inminente que produciría, el cual dicho sea de paso, es evidente que no se ha concretizado en su totalidad, en razón de que como lo manifestó la propia autoridad responsable al rendir su informe justificado, el **anteproyecto** del que se viene hablando ha sufrido diversas **modificaciones y ampliaciones de plazo** para su ejecución y por ende, no ha concluido en todas sus etapas. Aunado a que como se precisó en apartados anteriores, es un hecho notorio para este tribunal que la citada obra se encuentra suspendida con motivo de diversas medidas precautorias otorgadas en los diversos amparos que se han promovido en contra de los actos reclamados, que al desaparecer por una eventual negativa de amparo, se traduciría en permitir la continuación de la tala, remoción y ejecución de los actos en la zona denominada “Malecón Tajamar.”

165. De igual modo, cabe señalar que la alegada **vulneración al medio ambiente** es una **consecuencia directa e inmediata de los actos reclamados**, pues se aprecia la existencia de un vínculo lógico-jurídico entre la ejecución de los actos reclamados y la afectación a la biodiversidad.

166. Así se considera, puesto que la afectación se da con el hecho de que las quejas reclaman de la responsable la expedición de la **autorización condicionada en materia de impacto ambiental** del anteproyecto ubicado en el “Malecón Tajamar”, así como la **tala y remoción de vegetación hidrófila** (mangle) que como quedó visto, en esa propia autorización se

especificó que el predio en cuestión está integrado en su mayoría por vegetación hidrófila (manglar primario, secundario, *conocarpus-rhizophora*), zona en la que residen las quejosas y por lo que evidentemente reclaman la protección de la justicia federal, con el fin de que se conserven las áreas de manglares de dicha área.

167. Ahora bien, este tribunal colegiado advierte en un **primer aspecto** que la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio ** de veintiocho de julio de dos mil cinco, contraviene la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar.
168. Lo anterior, en razón de que si bien en la autorización condicionada de mérito, se establece que se actualiza el caso de **excepción** previsto en la especificación **4.43**,⁸⁹ publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el siete de mayo de dos mil cuatro, referente a que podrán exceptuarse, entre otros, los límites establecidos en los numerales 4.14 y 4.16 de la citada norma, siempre y cuando se establezcan en la manifestación de impacto ambiental, medidas de compensación **en beneficio de los humedales**; lo cierto es que este tribunal colegiado **no advierte** de que se haya **justificado** la **procedencia de dicha excepción, ni las**

⁸⁹ “4.43 La prohibición de obras y actividades estipuladas en los numerales 4.4 y 4.22 y los límites establecidos en los numerales 4.14 y 4.16 podrán exceptuarse siempre que en el informe preventivo o en la manifestación de impacto ambiental, según sea el caso se establezcan medidas de compensación en beneficio de los humedales y se obtenga la autorización de cambio de uso de suelo correspondiente.”

medidas de compensación que exige la norma oficial mexicana en comento.

169. Ello, si se toma en cuenta que en el apartado denominado “opiniones recibidas” la autoridad emisora del acto reclamado puntualizó que no obstante que el Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo, consideró que debía negarse la autorización del proyecto del Malecón Tajamar, porque se pretendía afectar el 65% de la cobertura vegetal, constituida principalmente por manglar, que se encuentra catalogado como de protección especial, lo cierto es que la zona donde se desarrollaría dicho proyecto, forma parte del área de crecimiento de esta ciudad, por lo que la pérdida de espacios naturales era una tendencia irreversible por el momento, aunado a que no se afectaría la dinámica del sistema lagunar, ni la vegetación hidrófila, ya que ésta contaba con amplia distribución en la entidad, por lo que consideró que dicho ecosistema no se vería amenazado por la realización del proyecto.⁹⁰

⁹⁰ “Que según lo manifestado por el Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo, en su oficio referido en el resultando X del presente resolutivo, dicho Instituto consideró para el proyecto, lo que a continuación se transcribe: ‘... una vez revisado y analizado el estudio de Manifestación de Impacto Ambiental sometido al proceso de evaluación, este Instituto de Impacto y Riesgo Ambiental del Estado de Quintana Roo, considera que se **debería de negar la Autorización del proyecto**, porque pretende afectar el 65% de la cobertura vegetal constituida principalmente por manglar, especie que se encuentra catalogada con status de protección especial en la **NOM-059-SEMARNAT-2001**, contraviniendo con el criterio **D-22** que señala: **Se deberá conservar la máxima porción de las características naturales, sin afectar ecosistemas excepcionales contiguos, tales como el sistema Lagunar Nichupté, Laguna Morales, Manglares, y Arrecifes entre otros, así como las poblaciones de flora y fauna, especialmente las endémicas y en peligro de extinción**, mismo que corresponde a la Unidad Territorial de Gestión Ambiental **T-20**, con política ecológica de aprovechamiento, y vocación de uso de suelo apta para desarrollo Urbano y Turístico de densidad baja (**hasta 150 hab/ha**), mismo que se encuentra establecido en el Acuerdo de coordinación para el ordenamiento ecológico de la región denominada Sistema Lagunar Nichupté, publicado el 30 de Noviembre de 1994 en el periódico oficial del Gobierno del

170. Asimismo, en el apartado denominado “análisis técnico” en el oficio de referencia se estableció que las medidas propuestas por el promovente se consideran viables, ya que evitarán afectar la calidad del agua hacia la Laguna Nichupté, ya que las vialidades contarían con colectores y pozos de visita, además de que las aguas pluviales tendrían un drenaje propio que sería captada por el sistema municipal y dispuestas al sistema de tratamiento de aguas, evitando el

*Estado. Asimismo contraviene con la densidad antes señalada al contemplar una capacidad de construcción de 5,000 cuartos o viviendas en donde únicamente se podrá construir 4,407 cuartos, además de que el área se encuentra ubicada en una zona en donde actualmente no se tiene aún asignado un uso de suelo específico, por estar pendiente la publicación de un Plan Parcial de desarrollo según lo establecido en el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Cancún, publicado en el periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 12 de Enero de 1993.’--- Al respecto, esta DGIRA tiene las siguientes puntualizaciones: ---a) Con base en la información presentada por el **promovente** en el capítulo III de la **MIA-P**, correspondiente a la vinculación del proyecto con los instrumentos normativos aplicables y vigentes, específicamente para el criterio ecológico D22 d la Unidad de Gestión Ambiental (UGA) T-20, del **Acuerdo de Coordinación para el Ordenamiento Ecológico de la región denominada Sistema Lagunar Nichupté, Cancún, Quintana Roo**, aquél estableció que el ‘predio no es un ecosistema excepcional ya que corresponde a un mosaico complejo de condiciones ambientales que han sido resultado de afectaciones y modificaciones’. **La zona donde se desarrollará el proyecto, forma parte del área d crecimiento de la Ciudad de Cancún; por lo tanto la pérdida de espacios naturales es una tendencia irreversible por el momento;** sin embargo ningún sentido afectaría la dinámica del Sistema Lagunar, ni a la vegetación hidrófila, ya que ésta cuenta con una amplia distribución en la entidad; de tal manera que los cambios a nivel regional y en el sitio con seguridad no afectarán sus poblaciones, y, en consecuencia, no se verán amenazadas por la realización del proyecto’ (páginas 6 y 7 del capítulo III de la MIA-P). --- Esta DGIRA, atendiendo los razonamientos plasmados por el promovente en la MIA-P del proyecto, determina que el aprovechamiento que se le dará al predio para desarrollarlo no afectará ningún tipo de ecosistema excepcional, como lo establece el criterio ecológico en cita, toda vez que el predio no presenta características naturales relevantes o excepcionales. --- b) Respecto a los comentarios abocados a aquellos criterios ecológicos que conllevan a parámetros meramente urbanísticos y no referentes a los componentes medioambientales existentes en el predio de pretendida ubicación del proyecto, esta DGIRA establece que, con base en lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta unidad administrativa deja a salvo los derechos del Municipio de Benito Juárez, en el ámbito de su competencia, el administrar la zonificación que le corresponde aplicar en el predio de pretendida ubicación del proyecto, cuando sea aprobado por la instancia gubernamental correspondiente, en este caso, el H. Ayuntamiento de Benito Juárez, el Plan Parcial de Desarrollo Urbano correspondiente.” Como se aprecia en las fojas 82 y 83 del cuaderno de amparo indirecto (lo subrayado es nuestro).*

arrastre de materiales de construcción que pudiera descargarse en la Laguna Nichupté.

171. En ese propio apartado, se indicó que con el programa de rescate de vegetación y traslado de especies protegidas por la norma oficial mexicana, tales como mangle, palma chit, cocodrilo, rana e iguana rayada, atendiendo a un coeficiente de ocupación del suelo del 50% **quedará condicionado a que cada comprador hasta que no cuente con los permisos que permitan su aprovechamiento, habrá de llevar a cabo la remoción de la vegetación que tenga su lote, no sin antes haber concertado que deberá mantener la proporción de áreas verdes**, lo cual además de repercutir en una conservación de la calidad ambiental y visual del sitio, se podrá minimizar el daño ambiental en el área que no pueda ser absorbido por el propio sistema ambiental.⁹¹
172. De lo anterior es claro que el **crecimiento de la ciudad no**

⁹¹ *“De las medidas propuestas por el promovente, esta DGIRA considera que además de ser técnicamente viables de instrumentarse, por su desarrollo, se evitará afectar la calidad del agua hacia la Laguna Nichupté colindante al Este del predio donde se ubicará **el proyecto, toda vez que las vialidades contarán con colectores y pocos de visita, además de que las aguas pluviales con un drenaje propio serán captadas por el sistema municipal y dispuestas finalmente al sistema de tratamiento de aguas, evitándose el arrastre de materiales constructivos, producto de escorrentía que pudiese llegar a descargarse al sistema lagunar (Laguna Nichupté). Asimismo, con la elaboración de la aplicación del Programa de Rescate de Vegetación y traslado de especies animales (principalmente de individuos bajo algún estatus en la NOM-059-SEMARNAT-2001, tales como el mangle, la palma chit, el cocodrilo, la rana e iguana rayada), así como la restricción de actividades estricta y exclusivamente al área prevista por el proyecto, atendiendo un coeficiente de ocupación del suelo del 50%, quedará condicionado a que cada comprador, hasta que no cuente con los permisos que permitan su aprovechamiento, habrá de llevar a cabo la remoción de la vegetación que tenga su lote, no sin antes haber concertado que habrá de mantener la proporción de áreas verdes**, lo cual, además de repercutir en una conservación de la calidad ambiental y visual del sitio, se podrá minimizar así daño ambiental en el área, que no pueda ser absorbido por el propio sistema ambiental.”*

constituye una justificación legal, eficaz y contundente para tener por actualizada la excepción que prevé la especificación 4.43 ya citada, sino simplemente una opinión de carácter subjetivo de la autoridad emisora del acto reclamado.

173. En tanto que el **hecho de condicionar a los compradores a que cuenten con los permisos que permitan su aprovechamiento para llevar a cabo la remoción de la vegetación** que tenga su lote, desde luego que **no constituye el cumplimiento de la exigencia** de procedencia que prevé la excepción establecida en la especificación 4.43 de trato, referente a **establecer medidas de compensación en beneficio de los humedales**, no en deterioro o destrucción de los mismos.

174. En consecuencia, es evidente que la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio ** de veintiocho de julio de dos mil cinco, contraviene la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, ya que como quedó visto, en la misma **no se justifica** con razones de peso, la **procedencia de la excepción prevista en la especificación 4.43**, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el siete de mayo de dos mil cuatro, ni **tampoco se precisan las medidas de compensación que exige la norma oficial mexicana de la que deriva dicha excepción.**

175. En un **segundo aspecto**, debe decirse que tomando en

cuenta que el artículo 60 Ter, de la Ley General de Vida Silvestre, el cual fue adicionado el uno de febrero de dos mil siete, prevé la **prohibición** de remover, rellenar, trasplantar, podar o cualquier obra o actividad que afecte la integridad 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.

176. Asimismo, que dicho ordenamiento legal, en sus artículos transitorios publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el uno de febrero de dos mil siete, establece que el decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación y que **quedaban derogadas todas las disposiciones que contravinieran lo anterior.**⁹²

177. Por tanto, si bien la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio ** de **veintiocho de julio de dos mil cinco** nació a la luz de las normas vigentes en ese momento, lo cierto es que conforme al citado artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre, adicionado el uno de febrero de dos mil siete, se establece que queda **prohibida la tala, remoción, relleno, trasplante o cualquier actividad**

⁹² *Diario Oficial de la Federación*, 1 de febrero de 2007. “**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. --- **Segundo.** Con la entrada en vigor del presente Decreto se derogan todas las disposiciones legales que contravengan al mismo.”

que afecte a los manglares, siendo que en sus puntos resolutivos **transitorios** se determina que dicho decreto entraría en vigor al día siguiente de su publicación y que **quedaban derogadas todas las disposiciones que contravinieran lo anterior.**

- 178.** Dicho de otro modo, la autorización condicionada en materia de impacto ambiental reclamada, de cualquier modo es contraria a derecho, al **estar sustentada en una excepción** que quedó **derogada** por contravenir las disposiciones que **prohíben cualquier actividad que afecte a los manglares.**
- 179.** Ello desde luego, tomando en cuenta que tal autorización sufrió diversas modificaciones y ampliaciones posteriores a la entrada en vigor de la norma supracitada, como así se desprende del informe justificado que rindió la responsable y que quedó reseñado en esta ejecutoria, en el apartado relativo al mismo nombre.
- 180.** Así pues, recapitulando que los cuatro tipos de manglares existentes, en México, se encuentran protegidos por la *NOM 059 SEMARNAT-2010 denominada “protección ambiental-especies nativas de México de flora y fauna silvestres-categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-lista de especies en riesgo”*.⁹³

⁹³ “(...) Que entre los comentarios recibidos en esa consulta pública, destacaron tres comentarios que versaron sobre el cambio de categoría de las especies de mangle listadas en el proyecto de norma oficial mexicana, los comentarios fueron calificados de procedentes por el Grupo de Trabajo, por lo que cambiaron de categoría de riesgo las cuatro especies de mangle señaladas en el Anexo Normativo III del proyecto de NOM: *Rhizophora mangle*, *Avicennia germinans*, *Laguncularia racemosa* y *Conocarpus erectus*, las cuales cambiaron de Protección especial a Amenazadas...”

- 181.** Asimismo, que conforme a la evolución histórica de la protección de los manglares, México forma parte de la Convención de los Humedales de Importancia Internacional, también conocida como Convenio de Ramsar, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el veintinueve de agosto de mil novecientos ochenta y seis, cuya **materia abarca la conservación y el uso racional de los humedales** en todos sus aspectos, **reconociendo** que son **ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas**; y de conformidad con los artículos 2, 3 y 8, las partes contratantes darán información a la oficina permanente respecto a la lista de humedales de importancia internacional.
- 182.** De manera específica, en la **lista de humedales de importancia internacional del Convenio de Ramsar**, se tienen los “*Manglares de Nichupté*”, Quintana Roo, con una superficie de 4,257 hectáreas, identificadas con las coordenadas $21^{\circ}04'N$ $086^{\circ}48'W$.⁹⁴
- 183.** Cabe señalar, que dicha lista no significa que los manglares ajenos a su superficie no sean protegidos o tengan una menor importancia, ello conforme al marco legal citado y con base en el principio de progresividad de los derechos humanos.⁹⁵

⁹⁴ Información que puede corroborarse en la página de internet del Convenio de Ramsar: <http://www.Ramsar.org/sites/default/files/documents/library/sitelist.pdf>

⁹⁵ El **principio de progresividad** de los derechos humanos se encuentra tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos fundamentales de quienes se someten al orden jurídico nacional.

184. Ello, concatenado con las manifestaciones de la parte quejosa y las propias **consideraciones** del **anteproyecto** cuestionado, particularmente, las precisadas en el apartado intitulado “**condiciones actuales del predio**”, dan cuenta que el sitio del “Anteproyecto Malecón Cancún” **está integrado en un 64% por vegetación hidrófila (manglar primario, secundario, *conocarpus-rhizophora*)**, asimismo que el **principal cuerpo de agua presente en dicho anteproyecto es la Laguna Nichupté**, ubicada en este municipio, donde precisamente se están llevando a cabo los actos reclamados y por consiguiente, siendo dicho elemento [agua] característico del manglar, puesto que la función hidrológica que éste desempeña es la más importante.
185. En ese sentido, es inconcuso que la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio ^{**}de veintiocho de julio de dos mil cinco, señalada como acto reclamado, así como los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila [mangle] que derivan de ésta, **violan el derecho humano a un medio ambiente sano.**
186. Así se considera, en razón de que los actos reclamados contravienen lo dispuesto en los artículos 4o. y 27, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención de los Humedales de Importancia Internacional, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Ley General de Vida Silvestre, además, las Normas Oficiales Mexicanas citadas con antelación, que como se precisó en apartados precedentes, **materializan el propio derecho humano a un ambiente sano**, ya que se encargan de

profundizar los contenidos y desarrollos del derecho humano en cuestión, a través de técnicas, especificaciones, metodologías e imperativos generales, con el objeto de **proteger los ecosistemas extremadamente importantes para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas**, como son los manglares y humedales.

187. Concluir en forma adversa, implicaría convalidar la **autorización condicionada en materia de impacto ambiental** denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio *de veintiocho de julio de dos mil cinco, y de suyo, la ejecución de los **trabajos de tala y remoción del mangle** que ahí se localiza, y por consiguiente, que la zona de manglares Tajamar desaparezca ante la ejecución de los citados actos reclamados.
188. Lo cual ocasionaría **daños y afectación irreversible a la fauna silvestre** que habita en ese lugar; igualmente, se **dejaría de contar con manglar que proteja en caso de la existencia de un huracán** e incluso, de contar con agua pura, ya que una de sus funciones principales es almacenar **agua potable para millones de personas en el mundo**; tal como se dijo en la exposición de motivos anteriormente transcrita, y de arrancarse las raíces de mangles y demás flora del lugar, se tornaría más difícil la recuperación de la flora y fauna que habita en esos ecosistemas, en perjuicio de la colectividad.
189. Asimismo, se estarían dejando de lado, los **principios** que regulan la materia de **política ambiental**, tales como el de **prevención** [que establece que los problemas ambientales se

atenderán en forma prioritaria a fin de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se puedan producir] el **precautorio** [por cuanto señala que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente], el de **responsabilidad** [que establece que el generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan] y el de **sustentabilidad** [que postula la importancia internacional de evitar fenómenos ambientales en perjuicio de la vida del planeta].

190. En efecto, se estima que de no concluirse en la forma en que se ha expuesto en esta ejecutoria, se estaría dejando de lado al **principio de prevención**, ya que se estaría **obviando priorizar** un problema ambiental como es la **tala y remoción** de un **ecosistema** que ha sido catalogado como de suma importancia internacional para la **vida del planeta tierra**.
191. Antes bien, este tribunal colegiado no soslaya que en la especie, se omitió allegar al sumario **opiniones técnicas** para determinar las *condiciones* en que se encontraba el manglar afecto, así como para determinar la *forma en cómo puede reforestarse*, lo cierto es que, esto se estima **innecesario**, de conformidad con el **principio de precaución** que postula que **cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá**



utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. Por lo que en todo caso, ello será materia del cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

192. De igual modo, cabe señalar que en el presente asunto, se presenta una **imperiosa** necesidad del **Estado Mexicano** de **salvaguardar** a un **ecosistema de extrema importancia para la conservación de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades humanas** como lo es el **manglar** que se ubica en el polígono descrito en la autorización condicionada de impacto ambiental del que se habla, a fin de **no incurrir en violación al principio de responsabilidad.**
193. Aunado a lo anterior, este tribunal colegiado también sopesa la importancia de no transgredir el **principio de desarrollo sustentable** que postula la **trascendencia internacional de evitar fenómenos ambientales** en perjuicio de la **vida del planeta.**
194. Ante ese escenario, y toda vez que el **Estado** debe **velar** por que se **cumpla con la normatividad aplicable**, cuya obligación emana del artículo 1o. Constitucional, que puede caracterizarse como el deber que tienen los órganos del Estado, dentro del margen de sus atribuciones, de prevenir violaciones a los derechos fundamentales, ya sea que provengan de una autoridad o de algún particular y, por ello, debe contarse tanto con mecanismos de vigilancia como de reacción ante el riesgo de vulneración del derecho, de forma que se impida la consumación de la violación.⁹⁶

195. Por lo anterior, atendiendo a la naturaleza de los actos reclamados y tratándose de derechos de las personas en lo individual, así como de una colectividad, íntimamente vinculadas con el **impacto ambiental**, que es de **interés social** y de **orden público**, este tribunal estima que se debe **conceder el amparo solicitado**, pues, reitérese, la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio ****** de veintiocho de julio de dos mil cinco, así como los trabajos de tala y remoción de vegetación hidrófila [mangle] derivados de dicha autorización, como quedó visto, se encuentran prohibidos por la normatividad aplicable y en ese sentido, es que el **Estado Mexicano** no puede soslayar las obligaciones que tiene; entre otras, en materia de **protección ambiental** y de la **salud** de las personas. Es decir, la **obligación positiva** de **proteger** dichos **derechos**.
196. Finalmente, cabe mencionar que en el presente asunto, de las constancias que informan el sumario, **no se desprende** que la autoridad responsable, ni la tercera interesada que compareció al juicio *biinstancial* ****(*)** hayan individualizado como diversos terceros interesados a posibles propietarios de los lotes que atañen al polígono que refiere la autorización condicionada en materia de impacto ambiental, ni en autos obra constancia alguna sobre el particular.
197. No obstante lo anterior, este tribunal colegiado estima

⁹⁶ Orienta lo anterior, la jurisprudencia XXVII.3o. J/25 (10a.), emitida por este órgano colegiado, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 15, febrero de 2015, tomo III, página 2256, de rubro: **“DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIÓN DE PROTEGERLOS EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o., PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**



oportuno precisar que aun en el supuesto hipotético de que existieran diversos posibles terceros interesados, ningún efecto práctico tendría llamarlos a juicio, en razón de que el derecho de propiedad que pudieran defender, está sujeto indispensablemente a los intereses públicos, por lo cual no es oponible frente a la colectividad.

198. Por el contrario, de **no resolver** con la prontitud y en el sentido que sustenta la presente ejecutoria, se **ocasionaría mayores perjuicios de interés social y orden público**.
199. En efecto, el artículo 27 Constitucional (transcrito en párrafos precedentes) establece que la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación, la cual puede transmitir su dominio a los particulares para constituir la propiedad privada.
200. Antes bien, el ejercicio de ese derecho fundamental se delimita en la propia Constitución Federal, con el objeto de garantizar a través de regulación especial en cuanto a las modalidades y regulación a la propiedad privada, así como a la regulación de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto superior de su conservación y el cuidado del desarrollo sustentable a través de los diversos ordenamientos tanto de asentamientos humanos, como de equilibrio ecológico.
201. En otras palabras, el ejercicio del **derecho de propiedad privada** está sujeto indispensablemente a los intereses públicos, por lo cual **no es oponible frente a la colectividad**.

202. Por el contrario, en caso de ser necesario, deben privilegiarse los intereses de la sociedad sobre el derecho de propiedad privada del individuo, en los términos que dispone expresamente la Constitución, como es el caso de su artículo 4o., el cual, como se vio, dispone: ***“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”***.
203. De ahí que en términos del artículo 27 Constitucional citado, como se ha indicado, la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, como en el caso, **salvaguardar un ecosistema de extrema importancia para la supervivencia del planeta tierra.**
204. En las relatadas condiciones, lo que procede es **modificar** la sentencia recurrida y **conceder el amparo solicitado** para los efectos que se precisaran en el siguiente considerando.

OCTAVO. Efectos de la protección constitucional

205. A fin de precisar los efectos de la protección constitucional, este tribunal colegiado estima importante reiterar que si bien en la especie se omitió allegar al sumario **opiniones técnicas** para determinar las *condiciones* en que se encontraba el manglar afecto, así como para determinar la *forma en cómo puede reforestarse*, lo cierto es que ello se estima innecesario, de conformidad con el **principio de precaución**, que postula que cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas

eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.

206. En ese sentido, se puntualiza que los efectos del amparo se precisan en **forma genérica**, es decir, sin determinarse la forma en **cómo** se debe *restaurar* o *reforestar* la porción del manglar que ha sido afectada con los actos de autoridad reclamados, por lo que la autoridad responsable, en uso de sus facultades y atribuciones que la ley le confiere, deberá allegarse de las opiniones técnicas que estime pertinentes y elaborar el plan de trabajo concerniente a dicha reforestación, en un tiempo razonable, a fin de dar cumplimiento a la protección constitucional.

207. Precisado lo anterior, con fundamento en el artículo 77, fracción I, párrafos segundo y último, de la ley de la materia,⁹⁷ procede **conceder a las quejas el amparo y protección de la justicia federal** para el efecto de que la **autoridad responsable:**

- a) Se **abstenga de ejecutar los actos reclamados**, consistentes en **la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”**, contenida en el oficio ******de veintiocho de julio de dos mil cinco, así

⁹⁷ “**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; (...) En el último considerando de la sentencia que conceda el amparo, el juzgador deberá determinar con precisión los efectos del mismo, especificando las medidas que las autoridades o particulares deban adoptar para asegurar su estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho. (...) En todo caso, la sentencia surtirá sus efectos, cuando se declare ejecutoriada o cause estado por ministerio de ley.”

como los **trabajos de tala y remoción del mangle** que ahí se localiza. Asimismo, debe **abstenerse de emitir una nueva autorización en ese sentido.**

- b) **Restituya la zona de mangle** del sitio denominado Malecón Tajamar, que ha sido **afectada** con motivo de los trabajos de tala y remoción derivados de la autorización condicionada en materia de impacto ambiental denominada “Anteproyecto Malecón Cancún”, contenida en el oficio *, de veintiocho de julio de dos mil cinco, a excepción de los espacios de las vialidades que se encuentran con construcción finalizada.
- c) Para lo cual, la autoridad responsable, en uso de las facultades y atribuciones que la ley le confiere, deberá allegarse de las **opiniones técnicas** que estime pertinentes, así como elaborar un **plan de trabajo** concerniente a dicha restauración, debiendo justificar mediante la documental que corresponda el cumplimiento a la protección constitucional, en un **tiempo razonable.**

208. Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **modifica** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se **sobresee** en el juicio de amparo promovido por 5) ** contra el acto que reclama del titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con residencia en la Ciudad de México, consistente en la emisión del oficio *, de veintiocho de julio de dos mil cinco.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a 1) *, 2) ** ** *, 3) *, 4) **** **, 6) ***, 7) ****, 8) ****, 9) **, 10) **, 11) **, 12) * e 13) * contra los actos reclamados consistentes en el oficio * **de veintiocho de julio de dos mil cinco**, emitido por el titular de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con residencia en la Ciudad de México, así como los **trabajos de tala y remoción del mangle** que se localiza en el predio en cuestión, para los efectos precisados en el **último** considerando de esta ejecutoria.

CUARTO. Es **infundada** la revisión adhesiva.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvase los autos a la Jueza de Distrito; háganse las anotaciones respectivas en los libros de gobierno y electrónico de registro de este tribunal y en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, por **unanimidad** de votos de los Magistrados Selina Haidé Avante Juárez (Presidente), Juan Ramón Rodríguez Minaya (Ponente) y Jorge Mercado Mejía, en relación con los puntos resolutivos **primero, segundo y cuarto.**

En tanto que por lo que hace al punto resolutivo **tercero**, lo resolvió por **mayoría de votos** de los Magistrados Selina Haidé Avante Juárez (Presidente) y Juan Ramón Rodríguez Minaya (Ponente), respecto del cual el Magistrado Jorge Mercado Mejía **emitió su voto en contra** y anuncia que formulará voto particular, con fundamento en el artículo 186 de la Ley de Amparo.

En términos del artículo 188, párrafo primero, de la Ley de Amparo, firman esta ejecutoria todos los integrantes del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, y el secretario de acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTE

[FIRMA ILEGIBLE]

SELINA HAIDÉ AVANTE JUÁREZ

MAGISTRADO PONENTE

[FIRMA ILEGIBLE]

JUAN RAMÓN RODRÍGUEZ MINAYA



MAGISTRADO

[FIRMA ILEGIBLE]

— JORGE MERCADO MEJÍA

SECRETARIO DE ACUERDOS

[FIRMA ILEGIBLE]

ÉDGAR BRUNO CASTREZANA MORO

El día de hoy 22 JUN 2017 se da cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 184, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, por así haberlo permitido las labores de este tribunal colegiado. **Doy fe.**

NOTA: Esta foja corresponde al amparo administrativo en revisión 88/2017, interpuesto por **, en el que se resolvió, por **unanimidad** de votos, **modificar** la sentencia recurrida, **sobreseer** en el juicio de amparo por lo que hace a la quejosa ** y declarar **infundada** la revisión adhesiva. Asimismo, por **mayoría de votos** de los Magistrados Selina Haidé Avante Juárez (Presidente) y Juan Ramón Rodríguez Minaya (Ponente) **conceder** el amparo solicitado. En cuanto a dicha concesión, el Magistrado Jorge Mercado Mejía emitió su voto en contra y anuncia que formulará voto particular, con fundamento en el artículo 186 de la Ley de Amparo.

JRRM*GBG/dagg.

El licenciado(a) Graciela Bonilla González, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PF
:
Versión Pública