

**AMPARO EN REVISIÓN 544/2022
QUEJOSOS Y RECURRENTES:
PERSONA “A” Y OTROS**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

COTEJÓ

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIO AUXILIAR: JORGE ISAAC MARTÍNEZ ALCÁNTAR

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: El presente asunto deriva de un juicio de amparo indirecto promovido por pobladores del municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo, quienes reclamaron a distintas autoridades municipales y estatales el inicio, la formulación, la elaboración, el proceso de planeación, la aprobación y la publicación del *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030*.

A consideración de las personas quejas, las autoridades responsables no garantizaron su derecho a la participación ciudadana ni el acceso a la información medioambiental durante la elaboración del programa de desarrollo urbano.

El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, al considerar que la parte queja no contaba con interés jurídico ni legítimo, ya que los actos previos a la aprobación del programa o plan de desarrollo urbano constituyen actos intermedios efectuados como parte de su proceso de creación y, por ello, no le irrogan afectación alguna.

Inconformes con la sentencia de amparo, las personas quejas interpusieron un recurso de revisión, respecto del cual esta Primera Sala determinó reasumir su competencia originaria.

Por lo tanto, el problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver en el presente recurso de revisión consiste en determinar si las

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

personas quejasas cuentan o no con interés legítimo para impugnar un programa de desarrollo urbano municipal a la luz del derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental y, en su caso, verificar si ese derecho y el derecho a la salud fueron garantizados durante la planeación y elaboración del citado programa de desarrollo.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	ANTECEDENTES Y TRÁMITE		2-25
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente	25-26
II.	LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD	El recurso de revisión se interpuso por parte legitimada y oportunamente	26-28
III.	PROCEDENCIA	El recurso de revisión es procedente	28
IV.	ESTUDIO DE FONDO	<p>a) Se levanta el sobreseimiento decretado, pues las personas quejasas sí acreditaron su interés legítimo para reclamar el programa de desarrollo urbano, al demostrar que residen en el área de influencia del ecosistema del que se benefician y respecto del cual dicho programa puede incidir.</p> <p>b) En el estudio de fondo se declara fundado el primer concepto de violación, al considerar que, durante la elaboración del programa de desarrollo urbano reclamado, las autoridades responsables no garantizaron el derecho a la participación ciudadana y acceso a la información medioambiental, así como el derecho a la salud de las personas quejasas, ya que no les permitieron participar</p>	28-76

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

		efectivamente en el proceso de adopción de decisiones.	
V.	DECISIÓN Y EFECTOS	<p>Revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo, para el efecto de que las autoridades responsables procedan del modo siguiente:</p> <p>I. Dejen insubsistente el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030.</p> <p>II. De nueva cuenta lleven a cabo el procedimiento previsto en el artículo 63 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, para efectos de elaborar el referido programa de desarrollo urbano municipal, pero ahora, conforme a lo establecido en esta ejecutoria, tomen las medidas necesarias para garantizar el derecho a la participación ciudadana y acceso a la información medioambiental, así como el derecho a la salud de la población de Puerto Morelos.</p>	77-78
	RESOLUTIVOS	<p>PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Persona “A”, Persona “B”, Persona “C”, Persona “D”, Persona “E”, Persona “F”, Persona “G”, Persona “H”, Persona “I” y Persona “J” en contra de los actos reclamados al Ayuntamiento de Puerto Morelos, Quintana Roo y otras</p>	78

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

	autoridades, consistentes en el inicio, formulación, elaboración, proceso de planeación, aprobación y publicación del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030; ello, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.	
--	---	--

**AMPARO EN REVISIÓN 544/2022
QUEJOSOS Y RECURRENTES: PERSONA
“A” Y OTROS**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

COTEJÓ

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIO AUXILIAR: JORGE ISAAC MARTÍNEZ ALCÁNTAR

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión de **veinticinco de octubre de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 544/2022, interpuesto por **Persona “A”** y otros habitantes del Municipio de Puerto Morelos, Estado de Quintana Roo, en contra de la sentencia dictada el treinta de julio de dos mil veintiuno por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, en el juicio de amparo indirecto 912/2020.

El problema jurídico que esta Primera Sala debe resolver consiste en determinar si fue correcto que el Juez de Distrito sobreseyera en el juicio de amparo al considerar que las personas quejas carecen de interés legítimo para impugnar un programa de desarrollo urbano municipal a la luz del derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental y, en su caso, verificar si ese derecho y el derecho

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

a la salud fueron garantizados durante la planeación y elaboración del citado programa de desarrollo.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

- 1. Contexto.** Puerto Morelos es el principal puerto del Estado de Quintana Roo y constituye la cabecera del municipio homónimo. Su actividad principal, y que genera más ganancias económicas, es el turismo, al ser un sitio que posee recursos naturales extraordinarios¹.
- 2.** El dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho se expidió el Decreto presidencial que declaró área natural protegida², con el carácter de parque nacional, a la región denominada “Arrecife de Puerto Morelos”. Para la expedición de tal Decreto —entre otras razones— se consideró que:
 - Los arrecifes coralinos son ecosistemas que se desarrollan en aguas tropicales someras, en los que coexisten muchas especies de coral, peces, moluscos, crustáceos, equinodermos, algas y otros grupos de organismos marinos, por lo que son considerados como los ambientes más diversos y complejos del medio marino;

¹ Al respecto véase la nota “Puerto Morelos es el municipio de más reciente creación en el estado de Quintana Roo”, publicada en la página de internet del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del Gobierno de México, consultable en: <https://www.gob.mx/inafed/articulos/puerto-morelos-es-el-municipio-de-mas-reciente-creacion-del-estado-de-quintana-roo>.

² Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de parque nacional, la región denominada Arrecife de Puerto Morelos, en el Estado de Quintana Roo, con una superficie total de 9,066-63-11 hectáreas, consultable en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4864486&fecha=02/02/1998#gsc.tab=0

- La región conocida como “Arrecife de Puerto Morelos” forma parte de la barrera coralina denominada “Gran Cinturón de Arrecifes del Atlántico Occidental”, considerada como la segunda barrera más grande del mundo; asimismo, esta sección de la barrera, ubicada frente a Puerto Morelos, se extiende al norte hasta la colindancia con el parque nacional “Costa Occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc”;
- El arrecife sustenta ricas comunidades biológicas bien conservadas que tienen valor ecológico, económico, recreativo y para investigación y constituye, además, el recurso más importante en la economía de la comunidad de Puerto Morelos, cuya población se dedica mayoritariamente a la pesca o al turismo, ambas actividades estrechamente influidas por la salud del ecosistema.
- En la zona que separa el arrecife de la costa en la laguna arrecifal hay un desarrollo significativo de pastos marinos que provocan la retención de sedimentos, evitando la erosión de la costa lo que disminuye la fuerza del oleaje y reduce el daño que las tormentas podrían causar a las comunidades locales;
- En el arrecife coralino y en la laguna arrecifal habitan numerosas especies de plantas, peces e invertebrados, algunas de ellas consideradas como amenazadas o sujetas a protección especial, así como otras especies que utilizan el arrecife como zona de reproducción, alimentación y crianza, las cuales se ven afectadas por una serie de impactos directos; y,

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

- La comunidad de Puerto Morelos ha participado activamente durante los últimos diez años en todas las gestiones técnicas y de concentración, hasta llegar a la solicitud formal del Decreto para salvaguardar el patrimonio natural que representan los arrecifes coralinos, en beneficio de las generaciones humanas presentes y futuras y que están dispuestos a participar activamente en las acciones que permitan lograr las metas del Decreto.
3. Entonces, desde el dos de febrero de mil novecientos noventa y ocho, el Arrecife de Puerto Morelos se declaró área natural protegida con el carácter de parque natural³, los cuales se caracterizan por ser zonas con uno o más ecosistemas que se distinguen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la flora y fauna,

³ En el artículo 3º, fracción II, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente se define a las áreas naturales protegidas como “*las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley*”.

En el artículo 46 de la legislación citada se consideran como áreas naturales protegidas a: **I.** Reservas de la biosfera; **II.** Parques nacionales; **III.** Monumentos naturales; **IV.** Áreas de protección de recursos naturales; **V.** Áreas de protección de flora y fauna; **VI.** Santuarios; **VII.** Parques y Reservas Estatales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales; **VIII.** Zonas de conservación ecológica municipales, así como las demás categorías que establezcan las legislaciones locales, y **IX.** Áreas destinadas voluntariamente a la conservación.

En relación con los parques nacionales, el artículo 50 de la misma legislación prevé que: “[*S*]e constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.”.

por su aptitud para el desarrollo del turismo, o por otras razones de interés general.

4. En dichos parques se permite la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna, la preservación de los ecosistemas, los usos tradicionales, la investigación, la recreación, el turismo y la educación ecológica.
5. **Programa de Desarrollo Urbano**⁴. Las personas quejas manifestaron que tuvieron conocimiento a través de un medio de comunicación electrónico que el tres de febrero de dos mil veinte, el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Puerto Morelos⁵, se anunció la aprobación de la elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, así como de los programas de desarrollo urbano de los centros de población de Leona Vicario, Central Vallarta y Puerto Morelos.
6. **Emergencia sanitaria.** El veintitrés de marzo de dos mil veinte, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de

⁴ Hechos y antecedentes procesales que se obtuvieron de las constancias que obran en los expedientes originales tanto del juicio de amparo indirecto como del toca del recurso de revisión.

⁵ Al respecto las personas quejas señalan que tuvieron conocimiento de esa circunstancia a través de la nota periodística titulada “*PUERTO MORELOS, aprueban elaboración del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable*”, que se publicó en la página de internet del medio periodístico “La Opinión de Quintana Roo”, consultable en: <https://laopinionqr.com/puerto-morelos-aprueban-elaboracion-del-programa-municipal-de-ordenamiento-territorial-ecologico-y-desarrollo-urbano-sustentable/>

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia”.

7. Al día siguiente, la Secretaría de Salud publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”. Posteriormente, el treinta de marzo de dos mil veinte, el Consejo de Salubridad General publicó en el mismo medio de difusión el “Acuerdo por el que se declara emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”.
8. **Consulta pública.** Durante los meses de marzo a octubre de dos mil veinte se iniciaron e intensificaron los trabajos de formulación, elaboración y proceso de planeación del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030 (en adelante PDU). Entonces, durante la emergencia sanitaria se convocó a la comunidad de Puerto Morelos tanto a las audiencias públicas como a los talleres necesarios para su aprobación, de acuerdo con varios medios de comunicación⁶. Posteriormente, el veintitrés de noviembre de dos mil veinte, se publicó en la Gaceta Oficial del Municipio de Puerto Morelos del Estado de Quintana Roo, la apertura de la **Consulta Pública** del PDU⁷.

⁶ Según lo manifestado por las personas quejasas tuvieron conocimiento de esas convocatorias por medios periodísticos, entre ellos, la nota “*Someterán a consulta pública el programa de desarrollo urbano de Puerto Morelos*”, publicada en la página de internet del medio “Quinta Fuerza”, consultable en: <https://quintafuerza.mx/quintana-roo/programa-de-desarrollo-urbano-de-puerto-morelos-se-sometera-a-consulta-publica/>

⁷ El proyecto del PDU se publicó en la página de internet de la Gaceta Oficial del Municipio de Puerto Morelos del Estado de Quintana Roo, consultable en: http://www.puertomorelos.gob.mx/pdf/gaceta/2020/75_20201123_gaceta.pdf

9. **Juicio de amparo indirecto (expediente 912/2020-I).** En ese contexto y por considerar que no se garantizó su derecho a la participación ciudadana y acceso a la información en asuntos medio ambientales, mediante escrito presentado el nueve de diciembre de dos mil veinte, Persona “A”, Persona “B”, Persona “C”, Persona “D”, Persona “E”, Persona “F”, Persona “G”, Persona “H”, Persona “I” y Persona “J”, por propio derecho, promovieron una demanda de amparo indirecto en la que reclamaron al Ayuntamiento, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, al Instituto Municipal de Planeación del Desarrollo Urbano y al Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, autoridades todas de Puerto Morelos, Quintana Roo, los actos siguientes:

- El inicio, formulación, elaboración y proceso de planeación del PDU.
- La apertura de la consulta pública del PDU.
- La omisión de poner a disposición del público en general la información técnica-ambiental pertinente de manera oportuna, adecuada y suficiente relacionada con el PDU, para ser revisada por la comunidad de Puerto Morelos antes de la consulta pública.
- La omisión de adoptar las medidas sanitarias pertinentes durante el proceso de planeación y consulta pública del PDU, ante la contingencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).
- La inminente aprobación y publicación del PDU.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

10. A su vez, reclamaron a la Secretaría de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable del Estado de Quintana Roo:

- La inminente emisión del dictamen de congruencia que avale el contenido del PDU.

11. En su demanda, las personas quejas adujeron contar con **interés legítimo** para promover el juicio de amparo indirecto, al ser miembros de la comunidad del municipio de Puerto Morelos y, por ende, ser beneficiarias de los servicios ambientales que brindan los ecosistemas existentes en esa localidad. En sus **conceptos de violación** plantearon lo siguiente:

- **Primero.** Los actos reclamados trasgreden los derechos a la salud e integridad física, así como **a la participación pública en asuntos ambientales**, ya que el PDU es un instrumento en el que se determina la ubicación y el número de casas, edificios, hoteles, centros comerciales y demás sitios de interés como escuelas, hospitales, parques, gasolineras, así como el trazo de vialidades y demás infraestructura para satisfacer bienes y servicios de la comunidad. Por ende, en su elaboración se requiere la opinión técnica de expertos en urbanismo, medio ambiente, planeación, vivienda e imagen urbana.
- También se debe contar con la **máxima participación social**, no sólo para su aprobación sino desde la construcción de dicho instrumento, conforme a las disposiciones constitucionales, convencionales y leyes generales en la materia. En ese sentido, las autoridades responsables debieron ponderar los derechos a la

salud, integridad e incluso a la vida de los habitantes de Puerto Morelos y posponer el inicio de los trabajos para la elaboración del PDU, hasta que existieran las condiciones sanitarias óptimas.

- Conforme al artículo 26 de la Constitución Política del país, la planeación debe ser democrática y deliberativa, con el fin de que se recojan las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo de que se traten. Por su parte, el artículo 35, fracción III, constitucional contempla como derechos de la ciudadanía el participar en asuntos públicos relacionados con proyectos o actividades que puedan causar una afectación al ambiente, entre ellos, un programa de desarrollo urbano de un centro de población.
- No obstante, las autoridades responsables optaron por iniciar el proceso de formulación, elaboración y planeación del PDU durante la emergencia sanitaria motivada por el virus COVID-19, sin adoptar las medidas sanitarias pertinentes y, con ello, **restringieron la participación ciudadana en ese proceso y dejaron de garantizar su derecho a la salud**, al impedir que los pobladores allegaran las propuestas que consideraran necesarias en su elaboración.
- Dicho proceso es importante para la comunidad de Puerto Morelos por los impactos ambientales que puede causar y la afectación a otros derechos humanos. De ahí que el actuar de las autoridades responsables presupone una intencionalidad de reducir y limitar la participación de la comunidad por realizar el proceso de consulta

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

durante la emergencia sanitaria, cuando ésta se ha caracterizado por su alta participación en los procesos de toma de decisiones.

- **Segundo.** Los actos reclamados trasgreden los derechos de acceso a la información, participación en la toma de decisiones en asuntos ambientales, seguridad y certeza jurídica lo que genera a su vez una afectación en el derecho a un medio ambiente sano, porque el proceso de formulación, planeación, elaboración y supuesta consulta pública que están llevando cuenta con diversas irregularidades.
- La falta de información del proyecto del PDU impidió analizarlo, lo cual es importante si se toma en cuenta que se propone **un desarrollo urbano y turístico de alto impacto en zonas de alto riesgo y vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático.** Tal circunstancia se refleja de la comparación del mencionado proyecto con el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos de dos mil nueve, de la cual se obtiene la propuesta de edificar un desarrollo inmobiliario en zonas inundables.
- **Las autoridades responsables impidieron a las quejas emitir una opinión dentro del procedimiento y consulta pública bajo los estándares constitucionales, convencionales y legales correspondientes, que las obligan a desarrollar la consulta de forma adecuada, pertinente y previamente informada.** Esto, dada la mala calidad de la información que difundieron, la cual impidió conocer la justificación técnica-ambiental de las propuestas

de infraestructura, densidades y demás desarrollos que se proponen en el proyecto.

- Las autoridades responsables **realizaron supuestamente una consulta pública, pero ésta no cumplió con las formalidades necesarias para su desarrollo**, pues en la Gaceta Oficial del Municipio de Puerto Morelos sólo se publicó el proyecto del PDU, sin especificar de manera clara el mecanismo, el plazo y la forma de participar y presentar las observaciones de manera oficial.

12. De tal demanda correspondió conocer al Juez Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, quien ordenó su registro con el número 912/2020-I, la admitió a trámite y requirió a las autoridades responsables rindieran sus informes justificados.

13. Informes justificados. Al rendir su informe con justificación, las autoridades responsables refirieron que el juicio de amparo era improcedente porque los quejoso carecen de interés legítimo. También señalaron que no eran ciertos los actos reclamados, ya que la apertura de la consulta pública del PDU —que comprendió del veintitrés de noviembre al catorce de diciembre de dos mil veinte— se realizó conforme a derecho y durante el mes de agosto de dos mil veinte se llevaron tres sesiones de talleres de participación ciudadana en el palacio municipal⁸, en los que se

⁸ La metodología de participación se basó en identificar necesidades, problemáticas, atributos y riesgos en una serie de planos donde se localizaron los barrios que componen el centro de población.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

tomaron las medidas de higiene pertinentes dada la situación epidemiológica en que se vivía⁹.

14. En relación con los talleres y la consulta adujeron que se difundió la información correspondiente por medios electrónicos tanto del ayuntamiento como de difusión masiva¹⁰ y, por ello que, en los talleres se contaran con la participación de treinta y tres participantes.
15. **Ampliación de demanda de amparo indirecto.** Mediante acuerdo de diecinueve de abril de dos mil veintiuno se tuvo a la parte quejosa ampliando su demanda de amparo, para reclamar al Ayuntamiento, a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y al Instituto Municipal de Planeación del Desarrollo Urbano, autoridades todas de Puerto Morelos, Quintana Roo, los siguientes actos:
 - La elaboración e integración del PDU.
 - La omisión de tomar en cuenta las opiniones técnicas y recomendaciones emitidas por las autoridades federales y expertos al PDU.
 - La aprobación del PDU por parte del Cabildo de Puerto Morelos.

⁹ Tales como *i)* colocación de carpas sanitizadoras, *ii)* módulos con gel antibacterial y *iii)* uso obligatorio de cubre boca.

¹⁰ Los medios electrónicos a que se refieren las autoridades responsables consisten en las notas tituladas “*Proyectan en Puerto Morelos un desarrollo con visión a futuro involucrando a la gente en la elaboración del PDU*” y “*PDU de Puerto Morelos, instrumento de planeación moderno, incluyente y sustentable*”, publicadas en las páginas de internet de los medios “Palco Quintanarroense” y “La Opinión de Quintana Roo”, visibles en: <https://www.palcoquintanarroense.com.mx/proyectan-en-puerto-morelos-un-desarrollo-con-vision-a-futuro-involucrando-a-la-gente-en-la-elaboracion-del-pdu/> y <https://laopinionqr.com/pdu-de-puerto-morelos-instrumento-de-planeacion-moderno-incluyente-y-sustentable-laura-fernandez/>

16. A su vez, respectivamente, reclamaron a las Secretarías de Desarrollo Territorial Urbano Sustentable y de Gobierno, ambas del Estado de Quintana Roo, los actos siguientes:

- La emisión del dictamen de congruencia que avala el contenido del PDU.
- La publicación del PDU en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.

17. En los antecedentes de su ampliación de demanda señalaron que, por medio de una publicación periodística tuvieron conocimiento de que el **cuatro de marzo de dos mil veintiuno** el Cabildo del Municipio de Puerto Morelos sesionó a puerta cerrada y aprobó el PDU¹¹, el cual fue publicado al día siguiente en el periódico oficial de la entidad federativa. En su **ampliación de demanda**, hicieron valer los siguientes **conceptos de violación**:

- **Primero.** Los actos reclamados violan los derechos a la salud, al medio ambiente sano, al acceso a la información y a la participación pública en asuntos ambientales, ya que las autoridades responsables continuaron y concluyeron con el procedimiento de formulación, elaboración y proceso de planeación del PDU, a pesar

¹¹ Las personas quejas manifestaron tener conocimiento de tal situación a través de las notas periodísticas tituladas “*Aprueban fast track y en lo oscurito el PDU de Puerto Morelos*” y “*Aprovechan PDU en Puerto Morelos; levantan 10 pisos*”, ambas publicadas por la agencia “Luces del Siglo, periodismo de verdad” consultables en: <https://lucesdelsiglo.com/2021/03/05/aprueban-fast-track-y-en-lo-oscurito-pdu-de-puerto-morelos-local/> y <https://lucesdelsiglo.com/2021/05/12/aprovechan-pdu-en-puerto-morelos-levantan-10-pisos-local/>

de las restricciones sanitarias derivadas de la pandemia generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

- En atención a la contingencia sanitaria, durante el proceso de elaboración del PDU, no se respetó el derecho a la información y a la participación ciudadana en materia ambiental y tampoco se garantizó el derecho a la salud, a pesar de que ese proceso debió contar con la máxima participación social, conforme a las disposiciones constitucionales, convencionales y leyes generales en la materia.
- **Segundo.** Los actos reclamados trasgreden los derechos a un medio ambiente sano, al agua y al saneamiento, así como a la vivienda digna, ya que en términos del artículo 3, fracción XI, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente¹², toda actividad gubernamental no puede producir un riesgo o daño ambiental.
- El contenido del PDU es contrario a diversas disposiciones constitucionales, convencionales y leyes generales que tutelan derechos humanos, **al fomentar la afectación de los humedales costeros y comunidades de manglar**, pues de realizarse los diversos desarrollos que propone, tales como el inmobiliario industrial y turístico, se afectarían ciento diez hectáreas de

¹² **Artículo 3o.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

[...]

XI. Desarrollo Sustentable: El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras; [...]

humedales (manglar y tular). Circunstancia que es contraria al mandato impuesto en el artículo 60 TER de la Ley General de Vida Silvestre que prohíbe cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar, de su ecosistema y de su zona de influencia¹³.

- **Tercero.** La aprobación y publicación del PDU vulnera los derechos a un medio ambiente sano, así como al agua y saneamiento, porque las obras de infraestructura e industria que contempla no cuentan con la autorización en materia de impacto ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, ni se cuenta con los estudios que justifiquen la autorización de esas obras y actividades.
- Del PDU se advierte el establecimiento y autorización de plantas de tratamiento de aguas residuales y cárcamos de rebombeo, pozos de agua, sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos, una estación ferroviaria del megaproyecto Tren Maya, entre otras.
- En términos de lo dispuesto en los artículos 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 5 de su

¹³ **Artículo 60 TER.** Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

Reglamento en Materia del Impacto Ambiental debe contarse con una autorización de impacto ambiental previa ejecución de cualquiera de las obras o proyectos señalados. Incluso el artículo 32 de la legislación en cita¹⁴, prevé que en el caso de un plan o programa parcial de desarrollo urbano que incluya obras o actividades de las señaladas en el citado artículo 28, las autoridades deberán presentar dichos planes a la Secretaría con el objeto de que emita la autorización en materia de impacto ambiental que corresponda.

- **Cuarto.** El actuar de las autoridades responsables atenta contra los principios de progresividad de los derechos humanos y no regresión en materia ambiental, ya que al autorizar y publicar el PDU permiten el incremento de los niveles de afectación al medio ambiente.
- El PDU establece ahora usos de suelo en zonas de alto valor ambiental, inundables (riesgo), permite densidades y coeficientes de ocupación del suelo mayores a los anteriormente establecidos; asimismo, contempla actividades industriales como el almacenamiento y la venta de gases, plásticos y productos de hule, asfaltos y derivados, manejo de explosivos, petróleo e hidrocarburos, manejo de fertilizantes y una estación ferroviaria del megaproyecto Tren Maya, que antes no estaban autorizados. Con

¹⁴ **Artículo 32.** En el caso de que un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico del territorio incluyan obras o actividades de las señaladas en el artículo 28 de esta Ley, las autoridades competentes de los Estados, el Distrito Federal o los Municipios, deberán presentar dichos planes o programas a la Secretaría, con el propósito de que ésta emita la autorización que en materia de impacto ambiental corresponda, respecto del conjunto de obras o actividades que se prevean realizar en un área determinada, en los términos previstos en el artículo 31 de esta Ley.

ello, las autoridades responsables vulneran distintos derechos humanos que ya habían sido reconocidos previamente.

18. Sentencia de amparo indirecto. Seguido el juicio de amparo indirecto por todas sus etapas, el **nueve de julio de dos mil veintiuno**, se celebró la audiencia constitucional, y el **treinta de julio siguiente** el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo emitió sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio de amparo, al considerar actualizada la causa de improcedencia prevista en los artículos 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁵, en relación con los diversos preceptos 61, fracción XII¹⁶, y 5º, fracción I¹⁷, ambos de la Ley de Amparo,

¹⁵ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agravada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte 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 o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; [...]

¹⁶ **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; [...]

¹⁷ **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.

El interés simple, en ningún caso, podrá invocarse como interés legítimo. La autoridad pública no podrá invocar interés legítimo. [...].

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

consistente en la **falta de afectación al interés jurídico o legítimo** de la parte quejosa.

19. En la sentencia, el Juez de Distrito sostuvo las consideraciones torales siguientes:

- En términos del artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del país el acceso al juicio de amparo, tratándose de actos de autoridades administrativas, está supeditado a la necesaria demostración de un interés jurídico o legítimo en la tramitación y resolución del proceso, en aras de obtener una sentencia protectora que redunde en un beneficio a la esfera jurídica de la parte quejosa.
- Conforme a dicho precepto constitucional se amplió el concepto de interés, al incorporar el concepto de interés legítimo. Para la demostración de ese interés se requiere acreditar la existencia de una afectación indirecta en la esfera jurídica de la persona. Es decir, debe evidenciarse la existencia de una situación concreta o excepcional que guarde características diferentes a las generales en las que puedan encontrarse los gobernados frente al orden jurídico.
- El interés legítimo no llega al grado de requerir la afectación de un derecho subjetivo, pero su fin tampoco es permitir que toda persona lo promueva, a pesar de no verse lesionada en su esfera jurídica.
- En el caso, **la parte quejosa carece de interés jurídico y legítimo** para impugnar los actos reclamados consistentes en: **a) el inicio, formulación, elaboración y proceso de planeación del PDU, b) la consulta pública del PDU, c) la omisión de poner a disposición la**

información al público en general la información técnica-ambiental pertinente de manera oportuna, adecuada y suficiente relacionada con el PDU, así como la omisión de adoptar las medidas sanitarias pertinentes durante el proceso de planeación y consulta pública ante la contingencia sanitaria, **d)** la inminente emisión, aprobación y publicación del PDU; y, **e)** la aprobación del dictamen de congruencia que avala el contenido del PDU.

- De la demanda de amparo es posible advertir que la quejosa solo pretende que se realice un control de legalidad en abstracto, **sin defender o salvaguardar algún derecho que en lo individual se reconozca a su favor**, por el simple hecho de que, a la presentación de dicha demanda aún no se había aprobado, emitido ni publicado el PDU.
- En efecto, la parte quejosa se duele de las sesiones primera a octava del Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Puerto Morelos, Quintana Roo, de la consulta pública del PDU y de la omisión de llevar a cabo la audiencia y las reuniones públicas necesarias para la explicación del proyecto PDU, así como que no se adoptaron medidas sanitarias para realizarlas, ni se dio a conocer la información técnica ambiental de manera oportuna.
- Es decir, se reclaman **actos previos a la aprobación** del PDU, respecto de los cuales la parte quejosa carece de interés jurídico y legítimo para combatirlos, ya que su base argumentativa se sustenta en que, según su percepción, el proceso llevado a cabo

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

por las autoridades responsable viola sus derechos. Sin embargo, **los actos reclamados constituyen actos intermedios** efectuados como parte del proceso de creación, aprobación, publicación y ejecución del PDU y, por ello, no les irrogan afectación alguna.

- También es **improcedente** el juicio de amparo respecto de los actos reclamados restantes consistentes en: **a)** la emisión, aprobación y publicación del PDU; y, **b)** la emisión de cualquier permiso, autorización, licencia de construcción, constancia de uso de suelo o cualquier título administrativo al amparo del PDU. Esto, **porque no afectan por sí mismos el interés jurídico y legítimo de la parte quejosa**, ya que no producen una afectación real y actual en su esfera jurídica, ni de manera directa o por su especial situación frente al orden jurídico, pues para ello **se requiere de una gestión urbana que materialice su contenido.**
- En todo caso, a cualquiera de los habitantes de Puerto Morelos le interesa la legalidad de los actos realizados por el poder público municipal, pero ese objetivo o intención es insuficiente por sí mismo para acudir al juicio de amparo, porque al ser abstracto, se traduce en un **interés simple** que no puede asimilarse al interés legítimo que es necesario para acudir al juicio de amparo.

20. Recurso de revisión. Inconformes con esa sentencia de amparo, las personas quejasas interpusieron un recurso de revisión¹⁸, en el que hicieron valer los siguientes **agravios**:

¹⁸ Por conducto de su autorizada **Persona “K”**.

- **Naturaleza de un programa de desarrollo urbano y su proceso de planeación, formulación y aprobación.** El juicio de amparo es procedente contra el proceso de planeación y formulación del plan de desarrollo urbano, porque desde las fases iniciales de su elaboración están de por medio varios derechos humanos de la población que habita la zona, tales como el de **acceso a la información y a la participación pública en asuntos ambientales**, a la salud, al medio ambiente sano, al agua y al saneamiento, a la vivienda digna y al desarrollo sustentable.
- En atención a la naturaleza de un plan o programa de desarrollo urbano, es evidente que se requiere la opinión técnica de personas expertas en urbanismo y medio ambiente, en planeación, vivienda e imagen urbana, para disminuir los riesgos y la vulnerabilidad que puede ocasionar el crecimiento de la población, en atención a los aspectos físicos y ecosistémicos del lugar. **También debe contarse con la máxima participación social, ya que es la propia población la que conoce sus necesidades.**
- Conforme al artículo 26 de la Constitución Política del país, **la planeación debe ser democrática y deliberativa**, con el objeto de que se recojan las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Tal circunstancia se robustece con lo estipulado en los artículos 35, fracción III, de la Constitución Política del país¹⁹, así como 5, 6 y 7

¹⁹ **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:
[...]

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

- En términos de ese marco normativo, la ciudadanía tiene derecho a participar en asuntos públicos relacionados con proyectos o actividades que pueden causar una afectación al ambiente, como en este caso un programa de desarrollo urbano de un centro de población. Luego, para estar en posibilidad de participar, debe tenerse acceso efectivo a la información pública, en específico, a los estudios e información técnica y ambiental que justifiquen el proyecto que se está elaborando.
- Dentro del proceso de planeación, formulación y elaboración de un programa de desarrollo urbano **existen espacios y momentos en los que tiene cabida e importancia trascendental la participación ciudadana y el acceso a la información pública de manera oportuna, adecuada y completa**, que van más allá de los considerados como “actos intermedios”, en la medida en que existe una obligación de las autoridades de respetar y garantizar esos derechos humanos.
- **Afectación a los intereses jurídico y legítimo.** Es contrario a derecho que el Juez de Distrito determinara que los planes de desarrollo urbano municipales no afectan por sí mismos los intereses jurídicos y legítimos de la parte quejosa, porque a su

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; [...]

parecer se requiere de una gestión urbana que materialice su contenido.

- Tal razonamiento es limitado porque el Juez de Distrito no aclara a qué se refiere con “una gestión urbana” que materialice su contenido. Con esa determinación se deja en estado de indefensión a la parte quejosa y a todos los habitantes de Puerto Morelos, pues se limita la posibilidad de impugnar el programa de desarrollo urbano.
- La planeación urbana tiene un papel fundamental en el ejercicio efectivo de varios derechos de las personas que habitan en el lugar donde se aplica o aplicaría, tales como el derecho al medio ambiente sano, al agua, a la vivienda digna, a la movilidad, a la educación, a la salud, entre otros. Esto, porque toda obra o actividad que se pretenda desarrollar en la zona objeto de ese programa tiene un efecto a nivel ecosistémico.
- Confirmar el criterio plasmado en la sentencia recurrida implicaría obligar a las personas a impugnar todos y cada uno de los actos secundarios que deriven o se emitan al amparo del PDU, como licencias, autorizaciones, permisos, entre otros. Ese escenario contraviene los principios de acceso a la justicia de manera pronta y expedita, al obligar a la población a promover múltiples juicios de amparo contra actos respecto a los cuales es difícil conocer su existencia antes de que se ejecuten.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

- Con base en distintos precedentes debe considerarse la procedencia del juicio de amparo indirecto como un mecanismo para impugnar los programas de desarrollo urbano por parte de las personas de la comunidad afectada, dada su naturaleza y ante el peligro que representa para el medio ambiente y los servicios ambientales que benefician a la población.
- 21.** De tal recurso correspondió conocer al Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito, cuyo Presidente lo admitió y registró con el número 445/2021.
- 22. Solicitud de reasunción de competencia 23/2022.** Mediante escrito presentado el **catorce de febrero de dos mil veintidós**, la parte recurrente solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que reasumiera su competencia originaria para conocer del mencionado amparo en revisión; dicha solicitud la hizo suya el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.
- 23.** Mediante resolución de **diez de agosto de dos mil veintidós**, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por mayoría de tres votos²⁰, reasumir su competencia originaria, al considerar que la resolución del asunto permitiría pronunciarse respecto de los siguientes temas:

²⁰ Mayoría de tres votos de la Ministra y Ministros, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat, en contra el voto del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

- 1) Analizar los alcances del derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental.
- 2) Determinar cuáles son los efectos de las facultades municipales de planeación urbana sobre el derecho al medio ambiente sano.
- 3) Establecer cómo se materializa el derecho específico al acceso a la justicia en materia ambiental de acuerdo con los principios de participación ciudadana que prevé el Acuerdo de Escazú; y,
- 4) Determinar si, para poder impugnar un plan o programa de desarrollo urbano por la vía de amparo, es necesario que éste se materialice con un acto de gestión posterior, o si es posible acudir a la vía constitucional desde su publicación.

24. Admisión del recurso de revisión y turno a la ponencia. En cumplimiento a la anterior resolución, mediante acuerdo de **veinticuatro de octubre de dos mil veintidós**, el entonces Ministro Presidente del alto tribunal ordenó que se diera trámite al recurso de revisión. Luego, mediante acuerdo de **diez de enero de dos mil veintitrés**, el Presidente de la Primera Sala declaró el avocamiento del asunto y ordenó enviar el expediente a la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto de resolución.

I. COMPETENCIA

25. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), de la

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 80 Bis y 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al tratarse de un amparo en revisión en materia administrativa, sin que se considere necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

26. Lo anterior, atendiendo a que, mediante resolución dictada el diez de agosto de dos mil veintidós, esta Primera Sala determinó reasumir su competencia originaria para conocer del presente asunto.
27. Es pertinente aclarar que, aun cuando el presente amparo en revisión no corresponde a las materias de las que, en forma ordinaria, debe conocer esta Primera Sala, en términos de lo dispuesto en el artículo 37 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ello no es obstáculo para que resulte competente para conocer del asunto, pues el párrafo primero del artículo 86 del citado reglamento, dispone que —al igual que los amparos directos en revisión— los amparos en revisión de la competencia originaria del Pleno, que sean en materia administrativa, se turnarán a los Ministros de ambas Salas.

II. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

28. Conforme al artículo 5°, fracción I, de la Ley de Amparo²¹, el recurso de revisión se hizo valer por parte legitimada pues, en el juicio de amparo

²¹Artículo 5. 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.

[...]

indirecto, a las personas recurrentes **Persona “A”, Persona “B”, Persona “C”, Persona “D”, Persona “E”, Persona “F”, Persona “G”, Persona “H”, Persona “I” y Persona “J”** se les reconoció la calidad de quejas. A su vez, **Persona “K”** tiene reconocido el carácter de autorizada en términos amplios de la parte recurrente.

29. Por otra parte, de las constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada fue notificada a las recurrentes mediante *acuse de recepción de notificación electrónica* el nueve de agosto de dos mil veintiuno; por lo que, en términos del artículo 31, fracción III, de la Ley de Amparo²², dicha notificación surtió sus efectos el mismo día.
30. Así, el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **diez al veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno**, con excepción de los días catorce, quince, veintiuno y veintidós de ese mes, por haber sido inhábiles, conforme a lo establecido por el artículo 19 de la Ley de Amparo, así como el diecinueve de agosto por haberse suspendido las labores por el paso del huracán “Grace”²³.

²² **Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas: [...] **III.** Las realizadas por vía electrónica cuando se genere la constancia de la consulta realizada, la cual, por una parte, el órgano jurisdiccional digitalizará para el expediente electrónico y, por otra, hará una impresión que agregará al expediente impreso correspondiente como constancia de notificación.

Se entiende generada la constancia cuando el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico.

²³ Según certificación levantada por el secretario de acuerdos del Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el auto de admisión del recurso.

- 31.** En estas condiciones, debido a que el recurso de revisión fue presentado electrónicamente el **veinticuatro de agosto de dos mil veintiuno**, se concluye que **se interpuso oportunamente**.

III. PROCEDENCIA

- 32.** El recurso de revisión es procedente porque se hace valer en contra de la sentencia de amparo indirecto dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional en la que sobreseyó en el juicio; por ende, se surte el supuesto previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo²⁴.

IV. ESTUDIO DE FONDO

- 33.** Esta Primera Sala considera que uno de los agravios es **fundado y suficiente** para levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, pues las quejas sí demostraron el interés legítimo con el que cuentan para impugnar tanto los actos previos, como la aprobación del PDU, en su calidad de habitantes o residentes del municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo.
- 34.** Para explicar esa conclusión, debe tomarse en cuenta que, en la sentencia impugnada, el Juez de Distrito **sobreseyó** en el juicio de amparo al considerar que las personas quejas no contaban con un interés jurídico ni legítimo para impugnar los actos intermedios generados

²⁴ **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. [...].

durante la elaboración de un programa de desarrollo urbano municipal o, incluso, su aprobación.

35. En específico, el juzgador de amparo consideró que los actos previos a la aprobación del programa o plan de desarrollo urbano constituyen actos intermedios efectuados como parte de su proceso de creación, aprobación, publicación y ejecución y, por ello, no les irrogan afectación alguna. También consideró que su aprobación y publicación, por sí misma, no les genera una afectación, pues para ello era necesario que se materializaran los proyectos contemplados en dicho programa.
36. Las personas recurrentes combaten esa consideración al señalar —en lo medular— que en el juicio de amparo sí se acreditó el interés legítimo con el que cuentan para reclamar los actos previos a la aprobación del programa de desarrollo, pues demostraron ser residentes del municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo, localidad en la que tendrá aplicación. Por ello, indican que están interesadas —entre otros aspectos— en que durante su elaboración las autoridades responsables garanticen el derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental.
37. Para analizar esta cuestión, el estudio se divide en tres temas: *i)* el interés legítimo *ii)* el interés legítimo en materia ambiental; y, *iii)* el interés legítimo de las personas quejas en el caso concreto.

i) El interés legítimo

38. El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política del país prevé que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada,

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución y, con ello, se afecta su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Esto es retomado a su vez en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo.

39. Para explicar los alcances del interés legítimo, esta Primera Sala retoma, en lo conducente, las principales consideraciones expresadas en el **amparo en revisión 302/2020²⁵**, en donde se recapitularon los distintos precedentes sobre el tema.
40. El concepto de interés legítimo fue introducido a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once. A partir de una modificación a la fracción I del artículo 107, se estableció que el juicio de amparo podría instarse por “*quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico*”²⁶.

²⁵ Resuelto el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y reserva en los efectos, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebollo, quien aclaró que está por varias consideraciones y efectos y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). La Ministra Piña y los Ministros Carrancá, Pardo y Ministra Presidenta Ríos, se reservan el derecho a formular voto concurrente.

²⁶ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

41. La línea de precedentes sobre este concepto inicia con el **amparo en revisión 366/2012**, en donde esta Primera Sala dio una primera definición del interés legítimo, al que se caracterizó como “*aquel interés personal — individual o colectivo —, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso*”. Adicionalmente, se precisó que “*dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra índole*”²⁷.
42. El siguiente precedente relevante fue la **contradicción de tesis 111/2013**, en donde el Pleno de esta Suprema Corte precisó los alcances del interés legítimo²⁸. En primer lugar, en este precedente se señaló que

-
- I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte 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 o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; [...]

²⁷ **Amparo en Revisión 366/2012**. Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, párrafo 49.

²⁸ **Contradicción de Tesis 111/2013**. Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de junio de dos mil catorce por mayoría de ocho votos, en relación con el resolutivo tercero (que es el que aquí se comenta), de los Ministros Cossío Díaz, en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

el interés legítimo se ubica en un plano intermedio entre el *interés jurídico* y el *interés simple*, pues “*no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo [como en el caso del interés jurídico], pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción [como sería con el interés simple]*.” Más bien, el interés legítimo “*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*”.

43. En segundo lugar, se señaló que el interés legítimo requiere de 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*”. En este sentido, el requisito de que el beneficio o efecto positivo sea “cierto” implica que sea “real y actual, no hipotético”.
44. Bajo estas premisas, el Pleno determinó que la existencia de un interés legítimo requiere “*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*”. Así, la eventual sentencia protectora debe implicar “*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*”.
45. Al respecto, se aclaró que dicho parámetro de razonabilidad “*no se refiere a los estándares argumentativos empleados por esta Suprema Corte para analizar la validez de normas jurídicas, sino al hecho de que la afectación*

Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.

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”.

46. Asimismo, se determinó que el interés legítimo está sujeto a prueba; es decir, no es suficiente con que la parte quejosa manifieste tener dicho interés, sino que debe acreditarlo. Sin embargo, para ello no se requiere forzosamente de una prueba directa, pues puede inferirse²⁹. De igual manera, se afirmó que el interés legítimo tiene una aplicación particularmente útil para la protección de los intereses colectivos, por lo que ha resultado adecuado para justificar la legitimación a entidades de base asociativa, tales como asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.
47. Bajo estas premisas, el Pleno sintetizó las notas características del interés legítimo de la siguiente manera:

- Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.
- El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; más bien, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los

²⁹ Los medios de inferencia que ha utilizado esta Corte no se restringen a las pruebas que obran en los expedientes, sino que también se ha recurrido a *hechos notorios*.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.

- 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. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En otras palabras, debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.
- La concesión del amparo se traduciría en un beneficio jurídico en favor de la parte quejosa; es decir, un efecto positivo en su esfera jurídica ya sea actual o futuro, pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.
- Debe existir una afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa en un sentido amplio, 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.
- La parte quejosa tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés propio.

- La situación jurídica identifiable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.
- 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. Esto implica que un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad de relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). Así, el interés legítimo no es sinónimo ni puede equiparse al interés colectivo/difuso.
- 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 las autoridades jurisdiccionales de amparo al aplicar dicha figura jurídica.
- Finalmente, el interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas³⁰.

³⁰ De este asunto derivó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: “**“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN**

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

48. Es importante enfatizar que todas estas características se definieron en un plano de abstracción y su aplicación particular, se dijo, debía hacerse poniendo especial atención en los hechos del caso concreto.

ii) El interés legítimo en materia ambiental

49. Al resolver el **amparo en revisión 307/2016**³¹, esta Primera Sala concluyó que el derecho humano al medio ambiente posee una *doble dimensión*: una primera que se denominó como **objetiva o ecologista**, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y, otra, denominada **subjetiva o antropocéntrica**, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.
50. Por lo tanto, este alto tribunal, consciente del reto que implica esta disciplina y reconociendo que *la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección por sí misma*, precisó que **la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.**

I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)".

Datos de localización: Tribunal Pleno. Décima época. Registro: 2007921.

³¹ Resuelto en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

51. Luego, en el **amparo en revisión 54/2021**³², al retomar tales postulados, esta Primera Sala delimitó el concepto de **interés legítimo para la defensa del medio ambiente como derecho humano** en su dimensión subjetiva o antropocéntrica, a la luz del artículo 4º, en relación con el diverso 1º de la Constitución Política del país.
52. En términos de tal precedente, el interés legítimo para promover un amparo en materia ambiental depende de **la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se estima vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales**.
53. En efecto, esta Sala señaló que el ser humano convive y forma parte de diversos ecosistemas, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida, o bien, porque impiden eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad; estos beneficios son los llamados servicios ambientales.
54. Por tanto si un determinado ecosistema se pone en riesgo o se ve afectado, la persona o comunidad que se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que dicho ecosistema brinda, se encuentra legitimada para acudir al juicio de amparo con el objeto de reclamar su protección, lo cual resulta acorde con el principio de participación ciudadana y con la configuración axiológica de este derecho humano, en

³² Fallado en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

tanto hemos dicho que su titularidad no solo importa una facultad, sino principalmente un deber de cuidado y protección.

55. De esta forma, la privación o afectación de los servicios ambientales que brinda un determinado ecosistema es lo que califica la especial posición del accionante para acudir al juicio de amparo a reclamar su protección, en tanto le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que pueden sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un beneficio específico: el restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor.
56. La relación que guarda el sujeto frente al servicio ambiental afectado permite la construcción de un elemento que dota de equilibrio los dos extremos en tensión, la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente como interés difuso y el funcionamiento del sistema judicial.
57. Consecuentemente, para resolver si se actualiza el interés legítimo de quien promueve un juicio de amparo en defensa del medio ambiente, la persona juzgadora solo deberá determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se beneficia o aprovecha los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado.
58. Sin embargo, es importante recordar que los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, de ahí que no siempre resulte sencillo definir o identificar la relación entre un servicio ambiental y sus beneficiarios.

59. Por tal razón, el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, es decir, la ausencia de pruebas científicas que reflejen los beneficios de la naturaleza no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.
60. No obstante, consciente de la complejidad que implica definir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, esta Primera Sala ha adoptado, como uno de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales, el concepto del entorno adyacente³³.
61. Conforme a este concepto, son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el “entorno adyacente” o las áreas de influencia de un determinado ecosistema.
62. Las áreas de influencia se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente. En otras palabras, son las áreas en las cuales las funciones de un ecosistema,

³³ El Tribunal Ambiental de Santiago, Chile, en la sentencia D-03-2013, (Álvaro Toro Vega contra el Ministerio del Medio Ambiente) dictada el veinte de marzo de dos mil quince, retomó y desarrolló el concepto del entorno adyacente como una nueva forma de interpretar en un sentido amplio el requisito de daño a través de un criterio ambiental.

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

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

entendidas como los procesos biofísicos que ahí se generan, impactan en beneficio de los seres humanos y del medio ambiente.

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

protección del derecho humano al medio ambiente definir *ex ante* cuáles son las áreas de influencia de los ecosistemas, pues estas dependerán del tipo de ecosistema y de la naturaleza —que puede ser hasta de índole religiosa— de los servicios ambientales que presta.

67. Por tanto, acorde con todo lo expuesto, debe concluirse que se actualiza el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse —como uno de los criterios de identificación, mas no el único— cuando el accionante acredita habitar o utilizar el “entorno adyacente” del ecosistema, entendiendo este como su área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta³⁴.
68. Cabe precisar que, acorde con el criterio que ha quedado expuesto, para acreditar el interés legítimo en materia ambiental no es necesario demostrar el daño al medio ambiente, pues, en todo caso y atendiendo al principio de precaución, el daño o el riesgo de daño al medio ambiente constituirá la materia de fondo del juicio de amparo.
69. Finalmente, debe puntualizarse que el análisis en relación con la actualización del interés legítimo en juicios ambientales, también se rige por los principios que norman esta materia; por lo que, a la luz del principio

³⁴ Véase la tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.), de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL**”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, tomo I, libro 61, diciembre de 2018, página 335 y registro 2018693.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación de la ciudadanía en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto.

70. Específicamente, las personas juzgadoras tienen la obligación de hacer una **interpretación amplia** en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, sin que esto rompa el equilibrio antes mencionado, es decir, legitimación amplia no es sinónimo de legitimación ilimitada, pues para acreditar el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental, es necesario acreditar que quien acude al juicio es beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que estima afectado³⁵.
71. Tal postulado ha sido reconocido por el Tribunal Pleno al resolver la **controversia constitucional 217/2021**³⁶, en la cual se determinó que con la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), las autoridades jurisdiccionales adquirieron **la obligación de interpretar el interés**

³⁵ Véase la tesis 1a. CCXC/2018 (10a.), de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS**”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, diciembre de 2018, tomo I, libro 61, página 335 y registro 2018694.

³⁶ Aprobada en sesión de 22 de mayo de 2023, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

legítimo en términos amplios, tratándose de la materia de acceso a la información medioambiental³⁷. En esa tesitura, deben verificarse los presupuestos procesales de cualquier medio de control constitucional teniendo esta premisa como pauta interpretativa.

iii) El interés legítimo en el caso concreto

72. Como se anticipó esta Primera Sala considera **sustancialmente fundados** los argumentos de las personas quejasas en los que afirman que sí acreditaron tener un interés legítimo para promover el juicio de amparo, en tanto que demostraron habitar en el entorno adyacente o el área de influencia del ecosistema en que pueden impactar los actos reclamados.
73. Para demostrar lo anterior, es necesario recordar que, en la demanda de amparo y en su ampliación, se reclamó el inicio, formulación, elaboración, proceso de planeación, aprobación y publicación del PDU. La constitucionalidad de dichas actuaciones se cuestionó bajo el argumento toral de que durante su desarrollo **no se garantizó el derecho a la participación ciudadana y el acceso a la información en materia ambiental**.

³⁷ Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales.

[...]

3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:
[...];
c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;
[...]

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

74. Así, esta Primera Sala observa claramente que las personas quejasas hicieron descansar su reclamo en el **derecho humano a la participación ciudadana en materia ambiental**, que encuentra pleno respaldo en el derecho objetivo, pues está reconocido en los artículos 1º, 4º, quinto párrafo, 6º y 35, fracción III, de la Constitución Política del país, así como en múltiples instrumentos internacionales suscritos por México.
75. Entre dichos tratados, se encuentra la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, donde se estableció que:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

76. Como se aprecia, en dicha Declaración se consagra el **derecho de participación ciudadana en materia ambiental** al establecer que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todas las personas interesadas. En este contexto, se reconoce el derecho de la ciudadanía de acceder a la información sobre el medio ambiente que tengan las autoridades, así como la correlativa obligación del Estado de otorgarla y fomentar y sensibilizar la participación ciudadana³⁸.

³⁸ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992, Principio 10.

77. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas desarrolló el principio de participación ciudadana en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en cuyo artículo 4.6 se contempla la obligación de los Estados de garantizar un entorno propicio para las personas que promueven la protección al medio ambiente, proporcionándoles no solo información, sino también reconocimiento y protección³⁹.
78. Cabe establecer que el entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente también se garantiza a través de formas de legitimación activa amplia. De ahí que este principio igualmente exige reconocer que, aun cuando el interés afectado no toque directamente a la ciudadanía interesada, los Estados habrán de garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional a través de diversas fórmulas de legitimación activa amplia. En el mismo tenor, el artículo 8.3 del Acuerdo Regional aludido reitera la obligación de los Estados de garantizar el acceso a la justicia en materia ambiental a través de “una legitimación activa amplia”⁴⁰.
79. Más aún, constituye criterio reiterado de esta Primera Sala que el derecho a un medio ambiente sano implica el deber de toda la ciudadanía de

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

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

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

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

colaborar en la protección al medio ambiente. De igual forma, en términos del artículo 4 de la Constitución Política del país, la ciudadanía no solo es titular del derecho a acceder a un medio ambiente sano que ha de garantizar el Estado, sino también tiene la obligación de protegerlo y mejorararlo⁴¹.

80. Así, el principio de participación ciudadana implica el de iniciativa pública, pues es necesario reconocer un rol proactivo del Estado en la protección al medio ambiente, en términos del orden constitucional y convencional. El cumplimiento de los fines en materia medioambiental no puede depender solo de la ciudadanía, pues el Estado debe asumir la iniciativa institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas, así como cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental.
81. Ahora, en el expediente del juicio de amparo indirecto existe material probatorio que da cuenta sobre los **servicios ambientales y el área de influencia** del arrecife de Puerto Morelos, el cual forma parte de la segunda barrera arrecifal más grande del mundo denominado Gran Cinturón de Arrecifes del Atlántico Occidental, también conocido como Gran Arrecife Maya. Incluso tal información se contiene en el propio PDU.
82. Asimismo, en el expediente constan documentales de las cuales se sigue que las personas quejasas habitan en el municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo, pues exhibieron copia de su credencial de elector, así como el original de distintos recibos de pago de los servicios de energía

⁴¹ Véase la tesis 1a. CCXLIX/2017 (10a.), de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER**”. Visible en El Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 49, diciembre de 2017, tomo I, página 410 y registro 2015824.

eléctrica y agua potable que reciben en domicilios ubicados en esa localidad⁴².

83. Dichos documentos tienen valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 129, 133, 197, 202 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable de forma supletoria a la Ley de Amparo, por disposición expresa del párrafo segundo del numeral 2 de esta última, y adminiculados entre sí ponen de manifiesto que las personas quejasas **sí acreditaron habitar en la zona de influencia** del Arrecife de Puerto Morelos.
84. En ese entendido, claramente puede concluirse que las personas quejasas **sí demostraron tener un interés legítimo para acudir al juicio de amparo** en defensa de su derecho humano a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental que consideran no fue garantizado durante la elaboración y aprobación del programa de desarrollo reclamado.
85. Esto, al tomar en cuenta que: *i)* las actuaciones reclamadas versan sobre la formulación y aprobación de un programa de desarrollo urbano a aplicarse en el municipio de Puerto Morelos, Quintana Roo y, por ello, puede ocasionar afectaciones al área de influencia del ecosistema con el que se benefician sus habitantes; y, *ii)* las personas quejasas acreditaron habitar en dicha locación.

⁴² Los recibos de pago y las copias de las credenciales de elector están visibles en las páginas 53 a 76 del expediente de amparo indirecto.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

86. En efecto, si en este caso está acreditado que las personas quejasas habitan en la zona de influencia del arrecife de Puerto Morelos, el cual les brinda múltiples servicios ambientales (por ejemplo, de regulación, soporte, culturales y de provisión), y que las obras o proyectos contemplados en el programa de desarrollo urbano reclamado pueden tener impacto en dicho ecosistema; entonces, claramente, existen elementos indubitables sobre la especial situación que guardan las personas quejasas frente al orden jurídico en este caso concreto, **quienes cuentan con el derecho a participar directamente en la elaboración de aquellos programas que puedan repercutir en el área de influencia del ecosistema con el que se ven beneficiados.**
87. Asimismo, esta Primera Sala considera que **una eventual sentencia protectora sí reportaría un beneficio real y cierto en la esfera jurídica de las personas quejasas** pues, al habitar en la zona de influencia del Arrecife de Puerto Morelos, existe un vínculo entre ellas y la pretensión buscada en el juicio constitucional, máxime que en el hipotético caso de que demostraran los vicios de inconstitucionalidad que atribuyen a los actos reclamados, ello traería consigo que se vinculara a las autoridades responsables a dejarlos insubsistentes, subsanar sus irregularidades, e inclusive desplegar medidas de remediación tendentes a mitigar, revertir o paliar los eventuales daños al medio ambiental que se puedan causar en el ecosistema impactado.
88. Una vez desestimada la causal de improcedencia aplicada por el Juez de Distrito —que fue la misma invocada por las autoridades responsables— y al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra, ante la ausencia de reenvío en la revisión de amparo indirecto, **con fundamento en el**

artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo⁴³, se procede analizar directamente y con **plenitud de jurisdicción** los conceptos de violación, cuyo estudio fue omitido por el juzgador federal.

89. Esta Primera Sala considera que el primer concepto de violación es **fundado** y suficiente para **conceder la protección constitucional** solicitada, pues tal como lo aducen las quejas, durante el proceso de formulación, elaboración y planeación del PDU **no se les garantizó su derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental**, ya que la consulta pública realizada por las autoridades se desarrolló durante la emergencia sanitaria motivada por el virus COVID-19 y, derivado de ello, se les impidió participar efectivamente en ese proceso.
90. Para justificar esa decisión, el estudio del concepto de violación se subdivide en tres temas: *i)* el derecho a la participación ciudadana en asuntos medioambientales y la garantía del derecho a la salud, *ii)* la naturaleza de un programa de desarrollo urbano y su proceso de planeación, formulación y aprobación; y, *iii)* la resolución del caso concreto.
i) El derecho a la participación ciudadana en asuntos medioambientales y la garantía del derecho a la salud
91. En principio, se considera necesario establecer los alcances del derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos medioambientales el cual resulta imprescindible para cualquier sociedad democrática.

⁴³ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: [...]

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda. [...].

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

92. Para establecer los alcances de tal derecho es necesario traer a colación lo dispuesto por los artículos 1⁴⁴, 4⁴⁵, párrafo quinto, 6⁴⁶ y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁷, de los cuales se obtiene que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.
93. También se reconoce el derecho fundamental a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar y el derecho de toda persona al libre acceso

⁴⁴ **Artículo. 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

⁴⁵ **Artículo. 4o.** [...]

[...]

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.

⁴⁶ **Artículo. 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

[...]

⁴⁷ **Artículo. 35.** Son derechos del ciudadano:

[...]

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

[...]

a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión; derecho que será garantizado por el Estado. Por último, la Constitución reconoce como derecho de la ciudadanía el asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

94. Luego, de la interpretación armónica de tales dispositivos es dable concluir que el Constituyente Permanente reconoció también como un derecho fundamental de la ciudadanía el de participar directamente en la toma de decisiones en asuntos ambientales, **al contemplar que el Estado debe garantizar su participación en los asuntos políticos del país, entre los cuales se contemplan los inherentes al medio ambiente**. Esto, en el entendido de que el medio ambiente es un asunto de relevancia política e interés público, debido a la gran importancia estratégica que ha adquirido para todos los seres humanos y para los Estados.
95. Tal interpretación permite dar efectividad a la intención expresa del Constituyente Permanente al reformar el artículo 4º constitucional, en el sentido de que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limita a ser una norma programática, sino que cuenta con plena eficacia normativa, es decir, se traduce en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, lo cual acontece cuando se asegura la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

96. En el Sistema Interamericano su reconocimiento se obtiene de la lectura sistemática de los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴⁸ y 11 de su Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”⁴⁹, de cuyo contenido puede advertirse que los Estados partes están obligados a respetar el derecho de toda la ciudadanía a participar directamente en los asuntos de interés público, así como a promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. Luego, para cumplir con sus obligaciones, es necesario que los Estados parte garanticen el derecho a la participación ciudadana directa en asuntos medioambientales, ante el carácter público del medio ambiente.
97. En específico, el derecho de participación pública en asuntos medioambientales ya se ha reflejado en diversos instrumentos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, entre los que destacan, la citada Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el

⁴⁸ Artículo 23

Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

⁴⁹ Artículo 11

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos
2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus), 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) y el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).

98. Aunque no todos estos instrumentos son vinculantes, lo cierto es que constituyen pautas orientadoras, razón por la cual deben ser tomadas en consideración por esta Primera Sala⁵⁰, en tanto constituyen criterios que

⁵⁰ Así lo ha reconocido esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal como consta en la tesis **1a. CXCVIII/2018 (10a.)**, que establece:

“REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROcede EL RECURSO SI EN LA SENTENCIA RECURRIDa SE APLICARON INSTRUMENTOS NORMATIVOS DE "SOFT LAW" PARA INTERPRETAR EL CONTENIDO DE UN DERECHO HUMANO DE RANGO CONSTITUCIONAL. Las normas de derechos humanos contenidas o derivadas de instrumentos jurídicos calificados como "soft law", no forman parte del parámetro de control de regularidad derivado del artículo 1o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en atención a que no constituyen formalmente un tratado internacional, ni son el resultado de pronunciamientos o interpretaciones de un órgano con atribuciones jurisdiccionales que tenga competencia para interpretar en última instancia un tratado internacional en materia de derechos humanos, en cuyo caso podría tratarse de un criterio vinculante por representar una extensión del tratado en comento, como ocurre con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos o con las decisiones de los Comités de Naciones Unidas a los que México les reconozca competencia contenciosa, las cuales, si bien no son vinculantes en sentido estricto, sí exigen un diálogo con estándares que no pueden ignorarse, pero sí superarse. No obstante, ello no impide que el contenido de dichos instrumentos se emplee como un criterio orientador en sentido amplio, al tratarse de una doctrina especializada desarrollada por un organismo internacional de derechos humanos. Por tanto, si un Tribunal Colegiado de Circuito dota de contenido un derecho humano de rango constitucional, partiendo de una interpretación que recoge los estándares derivados de los instrumentos de "soft law", ese ejercicio debe ser calificado como una interpretación directa de la Constitución para efectos de la procedencia del recurso de revisión en los juicios de amparo directo, no por el valor jurídico del instrumento mismo, sino por el impacto que tuvo en la decisión de un órgano

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

permiten dar plena realización al derecho humano a la participación directa y acceso a la información en materia ambiental, tutelado por los artículos 4º, 6º y 35 constitucionales.

99. Ahora, para clarificar los alcances y las obligaciones a cumplir con el objeto de garantizar tal derecho, se procede a exponer la parte que interesa de tales criterios.

100. Como antes se señaló, en el principio 10 de la **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** se consagra **el derecho de participación ciudadana en materia ambiental** al establecer que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todas las personas interesadas. En este contexto, se reconoce el derecho de la ciudadanía de acceder a la información sobre el medio ambiente que tengan las autoridades, así como la correlativa obligación del Estado de otorgarla y fomentar y sensibilizar la participación ciudadana.

101. Por su parte, el **Convenio de Aarhus** reconoce la participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas que tengan un alto impacto ambiental, en los planes, programas y políticas relativos al medio ambiente y en la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general⁵¹.

jurisdiccional al momento de resolver un asunto.”, consultable en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, Materia Común, página 407, Registro digital: 2018817.

⁵¹ **Artículo 8:**

102.Este instrumento regional establece varios elementos del derecho a la participación ambiental útiles para delinear su contenido esencial. Esto, al señalar que la participación ciudadana debe ser: *i)* informada, *ii)* previa a la toma de decisiones, *iii)* en plazos razonables que permitan la adecuada toma de decisiones, y *iv)* que contendrá un mecanismo de consulta y la posibilidad de entregar comentarios por escrito, los cuales deberán ser debidamente tomados en cuenta⁵².

Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general. Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. A tal efecto, conviene adoptar las disposiciones siguientes: a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva; b) Publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios, y c) Dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos. Los resultados de la participación se tendrán en consideración en todo lo posible.

⁵² **Artículo 6.** Participación del público en las decisiones relativas a actividades específicas
[...]

Para las diferentes fases del procedimiento de participación del público se establecerán plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público de conformidad con el apartado 2 supra y para que el público se prepare y participe efectivamente en los trabajos a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

[...]

Cuando se inicie un proceso de toma de decisiones respecto del medio ambiente, se informará al público interesado como convenga, de manera eficaz y en el momento oportuno, por medio de comunicación pública o individualmente, según los casos, al comienzo del proceso.

[...]

Cada Parte adoptará medidas para que la participación del público comience al inicio del procedimiento, es decir, cuando todas las opciones y soluciones sean aún posibles y cuando el público pueda ejercer una influencia real.

[...]

El procedimiento de participación del público preverá la posibilidad de que el público someta por escrito, o, si conviene, en una audiencia o una investigación pública en la que intervenga el solicitante, todas las observaciones, informaciones, análisis u opiniones que considere pertinentes respecto de la actividad propuesta.

103.Las **Directrices de Bali** tuvieron como propósito proporcionar una orientación general a los Estados, principalmente países en desarrollo, sobre el fomento de un cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos en relación con el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, con el fin de facilitar un amplio acceso a la información, la participación pública y al acceso a la justicia en asuntos ambientales.

104.Las directrices 8 a la 14 regulan la participación pública en el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente⁵³. Dichas directrices, en la parte que interesa, establecen que los Estados deberían:

Cada Parte velará porque, en el momento de adoptar la decisión, se tengan debidamente en cuenta los resultados del procedimiento de participación del público.

53 II. Participación pública

Directriz 8

Los Estados deberían garantizar que existan oportunidades para una participación del público efectiva y desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente. Para ello, se debería informar a los miembros del público interesado las oportunidades que tienen de participar en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.

Directriz 9

En la medida de lo posible, los Estados deberían realizar esfuerzos para atraer resueltamente la participación del público, de forma transparente y consultiva. Entre ellos se deberían incluir esfuerzos para garantizar que se da a los miembros del público interesado una oportunidad adecuada para poder expresar sus opiniones.

Directriz 10

Los Estados deberían garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se ponga a disposición de los miembros del público interesado de manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

Directriz 11

Los Estados deberían garantizar que se tengan debidamente en cuenta las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones y que esas decisiones se den a conocer.

Directriz 12

Los Estados deberían asegurar que cuando se da inicio a un proceso de examen en el que se planteen cuestiones o surjan circunstancias que revistan importancia para el medio ambiente

- Garantizar que existan oportunidades para una participación del público efectiva y desde las primeras etapas del proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente.
Para ello, se debería informar a los miembros del público interesado las oportunidades que tienen de participar en una etapa inicial del proceso de adopción de decisiones.
- En la medida de lo posible, realizar esfuerzos para atraer resueltamente la participación del público, de forma transparente y consultiva. Entre ellos, se deberían incluir esfuerzos para garantizar que se dé a los miembros del público interesado una oportunidad adecuada para poder expresar sus opiniones.
- Garantizar que toda la información que reviste importancia para el proceso de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente se ponga a disposición de los miembros del público interesado de manera objetiva, comprensible, oportuna y efectiva.

y que no se hayan considerado previamente, el público debería poder participar en ese proceso de examen en la medida en que las circunstancias lo permitan.

Directriz 13

Los Estados deberían considerar los modos adecuados de asegurar, en una etapa adecuada, la contribución del público a la preparación de reglas jurídicamente vinculantes que puedan llegar a tener un efecto significativo en el medio ambiente y a la formulación de políticas, planes y programas relacionados con el medio ambiente.

Directriz 14

Los Estados deberían proporcionar los medios para el fomento de la capacidad, incluida la educación y la sensibilización sobre el medio ambiente, con el fin de promover la participación del público en los procesos de adopción de decisiones relacionadas con el medio ambiente.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

- Garantizar que se tomen debidamente en cuenta las observaciones formuladas por el público en el proceso de adopción de decisiones y que esas decisiones se den a conocer.
- Asegurar que cuando se da inicio a un proceso de examen en el que se planteen cuestiones o surjan circunstancias que revistan importancia para el medio ambiente y que no se hayan considerado previamente, el público debería poder participar en ese proceso de examen en la medida en que las circunstancias lo permitan.

105.Finalmente, el **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)** busca garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible⁵⁴.

106.En su artículo 7.3 se establece que “cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones [...] relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y

⁵⁴ Firmado por el gobierno de México el veintisiete de septiembre de dos mil dieciocho y ratificado por el Senado de la República el cinco de noviembre de dos mil veinte.

reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente”.

107. Mientras que, en su artículo 7.4 se dispone que “cada Parte adoptará medidas para asegurar la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna, y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones”.
108. De tales dispositivos se desprende que para garantizar el derecho a la participación ciudadana directa en asuntos medio ambientales —entre los cuales se contempla la elaboración de planes o programas que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente— debe asegurarse la participación del público desde etapas iniciales del proceso, es decir, debe llevarse a cabo una etapa temprana y previa al diseño de cualquier plan o programa que pueda afectar significativamente al ambiente. **Dicho proceso debe ser inclusivo, accesible y oportuno.**
109. La finalidad de que la participación pública se dé desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión consiste en que **el público pueda presentar todos los comentarios, las propuestas y las alternativas que considere** para que sean debidamente ponderados, de modo riguroso, **en instancias en las que aún todas las opciones están abiertas y la iniciativa está en una fase de diseño y, por tanto, podrá**

ser redefinida la propuesta sobre la base de los aportes que realice la población.

110. Así, la consideración de las alternativas es el elemento central que caracteriza a un proceso de participación pública temprana, al permitir que se contemplen múltiples opiniones y propuestas.

111. Otro factor por considerar es que el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible configura una parte sustancial de una consulta temprana. La información debe ser suficiente para arribar a decisiones fundadas, motivadas y legítimas. Entonces, las autoridades a cargo del proceso deben implementar acciones proactivas para la divulgación de la información, de manera oportuna, efectiva, regular, accesible y comprensible, a través de medios apropiados, y bajo el criterio de máxima publicidad, a fin de que la ciudadanía sea efectivamente alertada acerca de la propuesta bajo evaluación.

112. En ese entendido, para que la participación temprana tenga la capacidad real y efectiva de lograr un contacto inicial que alcance el potencial de avanzar hacia un relacionamiento permanente entre proyecto y comunidad, debe observar los principios siguientes:

- **Transparencia y acceso a la información.** Se refiere a la entrega de toda aquella información sobre el proyecto en forma oportuna, comprensible, de fácil acceso y útil.
- **Incidencia en las decisiones.** Es necesario garantizar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones sobre aspectos sustantivos del proyecto, en conjunto con los representantes de la iniciativa. Debe establecerse con absoluta

certeza en qué momento comienza y termina el proceso de toma de decisiones, a fin de verificar que la participación se produzca desde sus etapas tempranas.

- **Inclusión/representatividad de actores.** Implica asegurar la participación a través de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio a través de representantes, líderes y actores clave.
- **Educación mutua.** Se refiere a reconocer que en un proceso de diálogo todas las partes involucradas poseen conocimiento e información útil y pertinente para la toma de decisiones. Por lo tanto, promueve el aprendizaje entre las partes involucradas y se valora el conocimiento local.
- **Igualdad de oportunidades y equidad de género.** Todos los actores involucrados deben tener la posibilidad real de ser parte de la toma de decisiones. Para lograrlo es necesario llevar adelante acciones específicas de apoyo destinadas a personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones que se encuentren en el territorio, de forma que se involucren y participen informadamente.

113. En suma, el núcleo esencial del **derecho de participación ciudadana en materia ambiental** consiste en la obligación estatal de garantizar que toda persona tenga acceso adecuado a la información, así como la oportunidad de participar efectivamente en los procesos de adopción de decisiones desde las primeras etapas, con el objeto de tener una

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

influencia real en la toma de medidas que puedan tener por objeto afectar su derecho a un medio ambiente sano.

114. Conforme a ello es dable concluir que para garantizarlo, es necesario que la consulta: *i)* se realice desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión, *ii)* permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible, *iii)* se asegure la **posibilidad real** del público de participar en la toma de decisiones, *iv)* se asegure la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio, *v)* se promueva el aprendizaje entre las partes involucradas y se valore el conocimiento local; y, *vi)* se lleven a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

115. Por otra parte, es necesario establecer que la obligación mínima de **asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones** implica que durante el proceso de consulta, las autoridades involucradas cumplan con sus obligaciones de garantizar y respetar los demás derechos fundamentales de las personas interesadas en participar que, dada la interdependencia de los derechos humanos, puedan verse afectados en su desarrollo, entre ellos, el **derecho a la salud** reconocido en el artículo 4º de la Constitución Política del país⁵⁵.

⁵⁵ **Artículo 4º.** [...]

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los

116. En relación con tal derecho fundamental, esta Primera Sala ha destacado que su protección constituye una meta prioritaria en sí misma al considerarla un pilar estratégico para que existan otras prerrogativas⁵⁶. También ha establecido que cuenta con una proyección tanto **individual o personal**, como **una pública o social**⁵⁷.

117. Respecto a **la protección a la salud de las personas en lo individual**, se traduce en la obtención de un determinado bienestar general integrado por el estado físico, mental, emocional y social de la persona, del que deriva otro derecho fundamental, consistente en el derecho a la integridad físico-psicológica. De ahí que resulta evidente que el Estado tiene un interés constitucional en procurarles a las personas en lo individual un adecuado estado de salud y bienestar.

118. Por otro lado, **la faceta social o pública** del derecho a la salud consiste en el deber del Estado de atender los problemas de salud que afectan a la sociedad en general, así como en establecer los mecanismos necesarios para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud. Lo anterior comprende el deber de emprender las acciones necesarias para alcanzar ese fin, tales como el desarrollo de políticas

servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

⁵⁶ Esto, al resolver el **amparo en revisión 226/2020**, en sesión de once de noviembre de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de las Señoras Ministras Norma Lucía Piña Hernández, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente y Ana Margarita Ríos Farjat, y de los Señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

⁵⁷ Véase la tesis de jurisprudencia **1a./J. 8/2019 (10a.)**, de rubro:

“DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD. DIMENSIONES INDIVIDUAL Y SOCIAL.”, consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 486, registro digital: 2019358.

públicas, controles de calidad de los servicios de salud, identificación de los principales problemas que afecten la salud pública del conglomerado social, entre otras.

119. Entonces, conforme a esta última faceta, durante los procesos de toma de decisiones las autoridades deben emprender las acciones necesarias para garantizar el derecho a la salud de las personas interesadas en participar, consistentes, entre otras, en identificar los principales problemas que pudieran afectar su salud y, con base en ello, establecer los controles pertinentes para su protección, pues sólo así cumplirán con su obligación mínima de asegurar su posibilidad real de participación.

ii) Naturaleza de un programa de desarrollo urbano y su proceso de planeación, formulación y aprobación

120. Una vez establecidos los alcances del derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental, se considera pertinente establecer cuál es la naturaleza y el proceso de elaboración de un programa de desarrollo urbano, con el objeto de corroborar si existe la obligación de garantizar el derecho de participación ciudadana en materia ambiental durante su proceso de elaboración, dados los efectos adversos que su aplicación pudiera generar en el área de influencia del ecosistema con el que se benefician las personas quejas.

121. Del artículo 115, fracción V, de la Constitución Política del país⁵⁸, se desprende la facultad con la que cuentan los municipios para formular,

⁵⁸ **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división

aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano. Facultad que también se reconoce en el artículo 11, fracción I, de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano⁵⁹.

122. Ahora, los planes de desarrollo urbano municipal son los instrumentos que contienen las disposiciones jurídicas para planear y regular el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio municipal. Tienen como objeto, establecer las políticas, las estrategias y los objetivos para el desarrollo urbano, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento en los centros de población. En síntesis, estos planes sirven a las ciudades para:

- Identificar, dimensionar y proponer soluciones a los problemas urbanos y territoriales.
- Prever los requerimientos y normativas urbanas del futuro.

territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

[...]

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados

para:

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal [...]

59 Artículo 11. Corresponde a los municipios:

I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, de Centros de Población y los demás que de éstos deriven, adoptando normas o criterios de congruencia, coordinación y ajuste con otros niveles superiores de planeación, las normas oficiales mexicanas, así como evaluar y vigilar su cumplimiento; [...]

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

- Definir prioridades de atención y focalizar sectores urbanos que necesiten de un desarrollo más acelerado.
- Proponer una estrategia acordada con las autoridades gubernamentales y la población en general para el crecimiento de la ciudad a largo plazo.
- Orientar a autoridades y particulares para modificar la ciudad con orden, sustentabilidad y equidad; y,
- Fomentar el aprovechamiento eficiente del espacio urbano.

123. Conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 de la citada ley general⁶⁰, estos planes deben considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los asentamientos humanos establecidos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

⁶⁰ **Artículo 45.** Los planes y programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los Asentamientos Humanos establecidos en el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

Las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental que otorgue la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales o las entidades federativas y los municipios conforme a las disposiciones jurídicas ambientales, deberán considerar la observancia de la legislación y los planes o programas en materia de Desarrollo Urbano.

Artículo 46. Los planes o programas de Desarrollo Urbano deberán considerar las normas oficiales mexicanas emitidas en la materia, las medidas y criterios en materia de Resiliencia previstos en el programa nacional de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y en los atlas de riesgos para la definición de los Usos del suelo, Destinos y Reservas. Las autorizaciones de construcción, edificación, realización de obras de infraestructura que otorgue la Secretaría o las entidades federativas y los municipios deberán realizar un análisis de riesgo y en su caso definir las medidas de mitigación para su reducción en el marco de la Ley General de Protección Civil.

124. Lo expuesto denota que, la aplicación o ejecución de un programa de desarrollo urbano puede repercutir en el ecosistema del que se beneficia la ciudad o municipio en que se pretenda ejecutar, dado que su objeto es regular cualquier aspecto relacionado con los asentamientos humanos y los proyectos necesarios para su desarrollo. Por ello, durante su proceso de elaboración las autoridades municipales correspondientes están obligadas a realizar talleres y consultas para que la ciudadanía haga los planteamientos que consideren convenientes y, en su momento, de ser pertinentes, se integren al programa o plan.

125. Para el caso de los municipios del Estado de Quintana Roo, entre ellos el de Puerto Morelos, tal obligación se ve reflejada en el artículo 63 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, que establece:

Artículo 63. Para formular y aprobar cualquiera de los instrumentos de planeación municipal a que se refiere el artículo anterior se seguirá el procedimiento siguiente:

I. El Municipio dará aviso público del inicio del proceso de planeación, por conducto el (sic) Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano, así como en los medios electrónicos de que disponga. El Ayuntamiento formulará el proyecto de programa municipal de desarrollo urbano o, en su caso, de modificaciones, difundiéndolo ampliamente;

II. El Consejo Municipal hará las audiencias públicas con la ciudadanía, así como a los grupos organizados de la sociedad a quienes corresponda participar de acuerdo al área de aplicación o de las acciones urbanísticas propuestas;

III. El Presidente Municipal, a través de la dependencia municipal relacionada con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, establecerá una oficina en las (sic) que se exponga y distribuya la

información relativa al programa y en la que se puedan realizar talleres y consultas requeridas por los ciudadanos;

IV. El Consejo Municipal establecerá un plazo y un calendario, no menor a 15 días hábiles, sobre la información relativa al programa y audiencias públicas para que los interesados presenten por escrito los planteamientos que consideren respecto del proyecto del programa de desarrollo urbano o de sus modificaciones. Dichas reuniones promoverán el mayor consenso entre la sociedad y gobierno sobre los contenidos y propuestas del programa;

V. Los comentarios y aportaciones procedentes se integrarán al proyecto de programa municipal y se remitirá a la Secretaría para efectos de lo dispuesto en el artículo 67 de esta ley;

VI. La Secretaría, en coordinación con SEMA, deberán comunicar sus comentarios y resoluciones por escrito, en el plazo de 15 días hábiles a partir de su recepción. Si en el término antes previsto, no se formulan los comentarios o resoluciones que estime convenientes, se entenderá que aprueba el contenido del mismo;

VII. Recibidas las observaciones se integrará el proyecto definitivo del programa y se someterá a la consideración del Cabildo del Ayuntamiento para su aprobación por mayoría simple, y

VIII. Aprobado el programa por el Ayuntamiento, el Presidente Municipal solicitará su publicación y registro, conforme a las disposiciones de esta ley.

126. Del anterior dispositivo se advierte que dentro del proceso de elaboración de un programa municipal sí se contempló —en términos generales— la necesidad de realizar un proceso inclusivo, accesible y oportuno de **consulta** temprana, con el objeto de que todos los actores interesados participen en su desarrollo.

127. No obstante, la problemática en este asunto no consiste en verificar el reconocimiento legal de tal proceso, sino en verificar si durante su desarrollo realmente se cumplieron las obligaciones mínimas para

garantizar el derecho a la participación ciudadana en materia ambiental, las cuales, como se destacó en el apartado previo, consisten en que esta consulta: **i)** se realice desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión, **ii)** se permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible, **iii)** se asegure la **posibilidad real** del público de participar en la toma de decisiones, **iv)** se asegure también la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio, **v)** se promueva el aprendizaje entre las partes involucradas y se valore el conocimiento local; y, **vi)** se lleven a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

iii) Resolución del caso

128. Conforme al marco normativo previamente desarrollado y en atención a las particularidades del caso, esta Primera Sala considera que es **fundado** el primero de los conceptos de violación aducido por las personas quejas, pues se advierte que durante la elaboración del PDU, las autoridades responsables **no garantizaron su derecho a la participación ciudadana ni el acceso a la información medioambiental**.

129. Ello es así, pues de las constancias que obran en autos se tiene que el proceso de consulta se llevó a cabo en los términos siguientes:

- **El tres de febrero de dos mil veinte** el Consejo Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano de Puerto

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

Morelos celebró una sesión en la que **se anunció la aprobación de la elaboración** del Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable, así como de los programas de desarrollo urbano de los centros de población de Leona Vicario, Central Vallarta y Puerto Morelos.

- Durante los meses de **marzo a octubre de dos mil veinte** se iniciaron e intensificaron los trabajos de formulación, elaboración y proceso de planeación del PDU. En esos meses, se convocó a la comunidad de Puerto Morelos a las audiencias públicas y talleres necesarios para su aprobación, de acuerdo con varios medios de comunicación. En el mes de agosto de dos mil veinte se llevaron tres sesiones de talleres de participación ciudadana en el palacio municipal⁶¹, a los que acudieron treinta y tres personas.
- El **veintitrés de noviembre de dos mil veinte**, se publicó en la Gaceta Oficial del Municipio de Puerto Morelos del Estado de Quintana Roo, la apertura de la Consulta Pública del PDU. Tal proceso culminó el **catorce de diciembre de dos mil veinte**.
- El **cuatro de marzo de dos mil veintiuno** el Cabildo del Municipio de Puerto Morelos aprobó el PDU.

130. En ese entendido, si bien puede considerarse que, en principio, el proceso de elaboración del programa reclamado se efectuó en términos de lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley de Asentamientos Humanos,

⁶¹ La metodología de participación se basó en identificar necesidades, problemáticas, atributos y riesgos en una serie de planos donde se localizaron los barrios que componen el centro de población.

Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, lo cierto es que del análisis concreto del proceder de las autoridades responsables es posible concluir que no garantizaron el derecho de las personas quejas a participar activamente en su desarrollo, lo cual estaban cominadas a realizar si se toma en cuenta que es un programa que puede repercutir en su derecho al medio ambiente.

131.Para sostener la anterior afirmación, es necesario recordar que para garantizar tal derecho, las autoridades responsables tenían ciertas obligaciones mínimas que debían observar durante la consulta, consistentes en: *i)* realizarla desde las etapas iniciales de cada proceso de toma de decisión, *ii)* permitir el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible, *iii)* asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones, *iv)* asegurar también la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio, *v)* promover el aprendizaje entre las partes involucradas y valorar el conocimiento local; y, *vi)* llevar a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

132.Ahora bien, aunque esta Primera Sala advierte que la consulta **se realizó desde la etapa inicial de elaboración del programa de desarrollo urbano impugnado** y, con ello, se cumplió con la primera obligación mínima que impone este derecho, lo cierto no se advierte el cumplimiento de las obligaciones mínimas restantes.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

- 133.** Esto, pues con los medios de prueba aportados por las autoridades responsables no se acredita que entregaran o pusieran a disposición de las personas quejas toda aquella información sobre el proyecto en forma oportuna, comprensible, de fácil acceso y útil para participar en la toma de decisiones. Por el contrario, las autoridades se limitaron a publicar el proyecto del programa de desarrollo en la página de internet de su gaceta oficial, en la que no constan los términos en que se llevó a cabo la consulta ni se da mayor explicación del referido proyecto del programa.
- 134.** Por otra parte, de las pruebas también se observa que en el **mes de agosto de dos mil veinte** se llevaron tres sesiones de talleres de participación ciudadana en el palacio municipal en las que participaron treinta y tres personas, de las que incluso las personas quejas manifestaron tener conocimiento. Sin embargo, no debe pasarse por alto que —como también se refiere en la demanda de amparo— en la época en que se realizaron estaba vigente la **emergencia sanitaria provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)**.
- 135.** Luego, al ser un acontecimiento del dominio público, conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁶², constituye un hecho

⁶² Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

Al respecto véase la tesis de jurisprudencia **P./J. 74/2006**, que establece: **“HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO.** *Conforme al artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles los tribunales pueden invocar hechos notorios aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo;*

notorio para esta Primera Sala que en ese mes se mantenía el **semáforo epidemiológico en color naranja** en el Estado de Quintana Roo⁶³.

136. De acuerdo con las autoridades de la Secretaría de Salud⁶⁴, el color naranja del semáforo epidemiológico denotaba un riesgo epidémico alto y, por ello, con su implementación se invitaba a la población a que permaneciera en casa en la medida de sus posibilidades, permitía que las actividades económicas y sociales operaran con un aforo del cincuenta por ciento y el uso de cubrebocas era obligatorio en todos los espacios públicos.

137. Tal situación refleja que aun cuando llevaron a cabo los talleres mencionados, lo cierto es que con su implementación **no se facilitó a las personas quejas el acceso a la información necesaria para participar en el proceso de toma de decisiones**, ya que optaron por llevarlas a cabo **de forma presencial** en una época en que se presentaba un **riesgo epidémico alto**, lo cual evidentemente impidió que el grueso de la población de Puerto Morelos participara activamente.

y desde el punto de vista jurídico, hecho notorio es cualquier acontecimiento de dominio público conocido por todos o casi todos los miembros de un círculo social en el momento en que va a pronunciarse la decisión judicial, respecto del cual no hay duda ni discusión; de manera que al ser notorio la ley exime de su prueba, por ser del conocimiento público en el medio social donde ocurrió o donde se tramita el procedimiento.”, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, Junio de 2006, Materia Común, página 963, registro digital: 174899.

⁶³ Esta información puede corroborarse con el repositorio de comunicados técnicos de la Secretaría de Salud Federal, que pueden consultarse en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/comunicados-tecnicos-diarios-covid19>

⁶⁴ Tales lineamientos se publicaron en la página de internet de la Secretaría de Salud Federal que puede consultarse en: <https://coronavirus.gob.mx/semaforo/>

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

138.Tan es así, que las propias autoridades responsables reconocen que únicamente acudieron **treinta y tres** personas a las sesiones de talleres de participación ciudadana, cuando en el año de dos mil veinte el municipio de Puerto Morelos contaba con una población de **veintiséis mil novecientos veintiún** habitantes⁶⁵.

139.Lo anterior denota que las medidas de higiene que las autoridades responsables consideraron pertinentes para llevar a cabo los mencionados talleres no fueron suficientes para motivar la participación ciudadana; esto es, no establecieron un **espacio apropiado para llevar a cabo la consulta** al persistir el alto riesgo de contagio y la invitación de las autoridades del sector salud para que la población en general permaneciera en casa en la medida de sus posibilidades. De ahí, la prácticamente nula participación de la ciudadanía y, con ello, el incumplimiento de la obligación mínima a cargo de las autoridades responsables de facilitar el acceso a la información necesaria para posibilitar la participación en la toma de decisiones.

140.Entonces, si las autoridades responsables incumplieron con su obligación mínima de entregar toda aquella información sobre el programa en forma oportuna, comprensible, de fácil acceso y útil, es evidente que tampoco cumplieron con las obligaciones restantes⁶⁶, pues para su satisfacción es

⁶⁵ Información obtenida de las páginas de internet oficiales de la Secretaría de Economía y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, que pueden consultarse en: <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/puerto-morelos> y http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197964.pdf

⁶⁶ Consistentes en que durante el proceso de consulta se: **a)** asegure la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones, **b)** asegure también la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio, **c)** promueva el aprendizaje entre las partes involucradas y se valore el conocimiento local; y, **d)** lleven a cabo acciones

necesario que, en principio, se brinde a la población la información necesaria para posibilitarle su participación directa en el proceso de toma de decisiones, ya que sin contar con esa información no les es posible tener una incidencia o participación real en ese proceso.

141. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala considera que fue incorrecto que las autoridades responsables optaran por realizar el proceso de consulta –en específico los talleres informativos– **de forma presencial** en aras de cumplir con la obligación mínima de **asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones**, pues ese modo de proceder lejos de garantizar el **derecho a la salud** de las personas quejasas las puso en una situación de riesgo de contagio.

142. En efecto, con el objeto de garantizar una adecuada distancia social, a fin de proteger el derecho a la salud durante la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), en determinadas circunstancias resultaba imperativo restringir el pleno goce de ciertos derechos, entre ellos, el de reunión en espacios públicos o comunes que no fueran indispensables para el abastecimiento de insumos esenciales o para la propia atención médica⁶⁷.

143. En esa lógica, el Estado Mexicano implementó el sistema de semáforos epidemiológicos, conforme a los cuales se graduaron las restricciones a los derechos, en especial el de reunión, en consideración al riesgo de

específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

⁶⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

contagio derivado del número de casos detectados en cada una de las entidades federativas.

144. Entonces, como se indicó, en la época en que se realizaron los referidos talleres, el semáforo epidemiológico aplicable en Puerto Morelos denotaba un **riesgo epidémico alto** y, por ello, las autoridades responsables debían optar por un proceso que privilegiaría una adecuada distancia social, como podría ser un proceso remoto a través de plataformas digitales.

145. Luego, al decantarse por un proceso de toma de decisión presencial, resulta evidente que las autoridades responsables **tampoco garantizaron el derecho a la salud de las personas quejasas durante la planeación de la consulta**, pues no emprendieron las acciones necesarias para evitar que estuvieran en riesgo de contagio, lo cual trajo como consecuencia, incluso, la poca participación de los pobladores.

146. Por tanto, a juicio de esta Primera Sala el proceso de elaboración del PDU se encuentra viciado, en virtud de que no se garantizó el derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información medioambiental ni el derecho a la salud de las personas quejasas, lo que trae como consecuencia que tal programa sea contrario a derecho, por surgir de un proceso en el que no se permitió una participación efectiva de las personas quejasas en la consulta pública.

147. Conforme a lo anterior, es innecesario proceder al estudio de los demás conceptos de violación aducidos por las personas quejasas, pues aún de ser **fundados** no obtendrían un beneficio mayor al ya adquirido.

V. DECISIÓN Y EFECTOS

148. Ante lo **fundado** del agravio y concepto de violación en estudio, procede **revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la parte quejosa**, para el efecto de que las autoridades responsables —en el ámbito de sus respectivas competencias— procedan del modo siguiente:

- I.** Dejen insubsistente el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030.
- II.** De nueva cuenta lleven a cabo el procedimiento previsto en el artículo 63 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, para efecto de elaborar el referido programa de desarrollo urbano municipal, pero ahora, conforme a lo establecido en esta ejecutoria, tomen las medidas necesarias para garantizar el derecho a la participación ciudadana y acceso a la información medioambiental de la población de Puerto Morelos; esto es, en el ámbito de sus respectivas competencias, deberán garantizar que la consulta se:
 - a)** realice desde la etapa inicial del proceso de elaboración del programa de desarrollo urbano.
 - b)** permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible.
 - c)** asegure la posibilidad real de la población de Puerto Morelos de participar en su elaboración y aprobación.

AMPARO EN REVISIÓN 544/2022

- d) asegure también la participación de medios adecuados de los diferentes intereses presentes en el territorio en que podrá aplicarse el plan o programa de desarrollo urbano.
- e) promueva el aprendizaje entre las partes involucradas y se valore el conocimiento local; y,
- f) lleven a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.

149. Por lo expuesto y fundado, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE

PRIMERO. Se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **Persona “A”**, **Persona “B”**, **Persona “C”**, **Persona “D”**, **Persona “E”**, **Persona “F”**, **Persona “G”**, **Persona “H”**, **Persona “I”** y **Persona “J”** en contra de los actos reclamados al Ayuntamiento de Puerto Morelos, Quintana Roo y otras autoridades, consistentes en el inicio, formulación, elaboración, proceso de planeación, aprobación y publicación del Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Puerto Morelos 2020-2030; ello, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de cuatro votos del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se reservó su derecho a formula voto concurrente, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente), el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo. El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

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

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

PONENTE

MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

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