

## Amparo en revisión 54/2021

### **PRINCIPIO DE PREVENCIÓN EN MATERIA AMBIENTAL. SU RELACIÓN Y ALCANCE CON EL DEBER DE CUIDAR EL MEDIO AMBIENTE REGULADO POR EL MARCO NORMATIVO CONVENCIONAL DE LA MATERIA.**

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la definición y el entendimiento del principio de prevención en materia ambiental en relación con el deber de cuidar el medio ambiente regulado por el marco normativo convencional, permite una adecuada protección al medio ambiente, pues tiene como finalidad evitar que se causen daños al mismo.

Justificación: El principio de prevención se define como el conjunto de medidas destinadas a evitar que el daño ambiental se verifique. De ahí que entre este principio y el deber de cuidar el medio ambiente, se advierte un punto de conexión y una relación estrecha, por lo que se considera que la prevención es el fundamento de tres de las concreciones prácticas que originan el deber de cuidar el medio ambiente: a) contar con un sistema de evaluación de impacto ambiental y el deber de someter a éste los proyectos que ocasionan efectos significativamente adversos contra el medio ambiente; b) crear normas de calidad y emisión ambientales y el deber de respetarlas; y, c) contar con un régimen de responsabilidad ambiental y de sancionar las conductas que atenten contra él, así como de perseguir la reparación del entorno en los causantes de daños, y su respectivo correlativo de soportar las sanciones y el deber de reparar el daño causado. Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que, toda vez que frecuentemente no es posible restaurar la situación existente antes de la ocurrencia de un daño ambiental, la prevención debe ser la política principal respecto a la protección del medio ambiente. Por ello, se ha pronunciado en torno al ámbito de aplicación de la obligación de prevención, en el sentido de que si bien el principio de prevención se consagró en materia ambiental en el marco de las relaciones interestatales, lo cierto es que atendiendo a la similitud de sus obligaciones con el deber general de prevenir violaciones de derechos humanos, la obligación de prevención se aplica para daños que puedan ocurrir dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En cuanto al

tipo de daño que se debe prevenir, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben tomar medidas para prevenir el daño significativo al medio ambiente y que su existencia debe determinarse en cada caso concreto, con atención a las circunstancias particulares del mismo. Asimismo, ha considerado que la obligación de prevención en derecho ambiental significa que los Estados están obligados a usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción, causen daños significativos al medio ambiente. Además de que no se pueden detallar todas las medidas a adoptar para cumplir con la obligación de prevención; sin embargo, se han precisado ciertas obligaciones mínimas que los Estados deben adoptar para prevenir violaciones de los derechos humanos como consecuencia de daños ambientales, dentro de las cuales se encuentran los deberes de: 1) regular; 2) supervisar y fiscalizar; 3) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; 4) establecer un plan de contingencia; y 5) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental.

**MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL. SU EVALUACIÓN HOLÍSTICA E INTEGRAL CON BASE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESTABLECIDO PARA TAL EFECTO EN LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ASÍ COMO EN SU REGLAMENTO EN MATERIA DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL, GARANTIZA UNA ADECUADA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE.**

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

Criterio jurídico: La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la autoridad ambiental tiene la obligación de realizar una evaluación holística e integral de los diversos aspectos relacionados con una manifestación de impacto ambiental, a fin de garantizar una adecuada protección al ambiente. Hacer lo contrario, esto es, fragmentar el análisis de impacto ambiental de un proyecto de la envergadura de una ampliación portuaria constituye una franca violación al artículo **4o. de la Constitución General**, así como a los principios de precaución y de prevención que campean en materia del derecho humano a un medio ambiente sano.

Justificación: Con base en el procedimiento administrativo para la evaluación del impacto ambiental previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, la autoridad

competente debe realizar un análisis integral y holístico del proyecto, plan o programa sometido a su autorización, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, características, distribución espacial de obras y/o actividades principales, de servicios y asociadas bajo el estándar de la mejor evidencia científica disponible y a la luz de los principios de precaución, prevención, no regresión e in dubio pro aqua. Ello, en atención a que la manifestación de impacto ambiental debe contener un análisis integral de la información del proyecto sujeto a autorización, esto es, se debe describir y valorar el proyecto, plan o programa en su conjunto, de acuerdo con su naturaleza, objetivos, características, distribución espacial de obras y/o actividades principales, de servicios y asociadas; en otras palabras, al emitir la resolución respectiva, la autoridad ambiental se debe pronunciar sobre el proyecto en su integridad. Además, de acuerdo con el procedimiento referido, la autoridad debe tomar en cuenta los posibles efectos de las obras o actividades a desarrollarse en el o los ecosistemas de que se trate, tomando en cuenta el conjunto de elementos que los conforman, y no, únicamente, los recursos que fuesen objeto de aprovechamiento o afectación directa. Asimismo, al emitir la evaluación del impacto ambiental, la autoridad debe analizar si por la interacción de las obras, actividades y proyectos que pretendan desarrollarse en sitios en los que por su interacción los diferentes componentes ambientales regionales, se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales, significativos o relevantes, susceptibles de ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas. En este contexto, constituye una obligación de la autoridad emitir la resolución correspondiente de manera fundada y motivada, en la que se pronuncie sobre la totalidad de un proyecto sometido a su autorización teniendo en cuenta la información relevante, oportuna, suficiente y fidedigna que sea facilitadora en la toma de decisiones, en particular, que le permita identificar la viabilidad ambiental del proyecto que evalúa. Ello, pues sólo haciendo una evaluación holística e integral se puede determinar si autoriza o niega la obra, actividad o proyecto y, en caso de autorizarla, si sujeta su realización a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación que tengan por objeto evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos. Además, sólo bajo un análisis integral y completo, puede fijar las condiciones y requerimientos ad hoc que deban observarse tanto en la etapa previa al inicio de la obra o actividad como en sus etapas de construcción, operación y abandono, garantizando así una adecuada protección al medio ambiente.

#### **JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. USO DEL "ENTORNO ADYACENTE" COMO CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DEL INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLO POR PERSONAS FÍSICAS.**

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho

proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejosas no tenían interés legítimo, en tanto no demostraron que se vieran directamente beneficiadas por el ecosistema respectivo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el "entorno adyacente" de un ecosistema, entendido como su área de influencia delimitada a partir de los servicios ambientales que presta, puede ser utilizado como criterio para verificar el interés legítimo en los juicios de amparo ambientales. De ahí que en esos casos se puede acreditar dicho interés con la existencia de un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y de los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que surge, por ejemplo, cuando la parte quejosa demuestra habitar o utilizar su "entorno adyacente".

**Justificación:** La Primera Sala sostuvo en el amparo en revisión 307/2016 que el interés legítimo para promover un juicio de 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. De ahí que uno de los criterios para identificar esa relación entre la persona y los servicios ambientales, es el concepto de "entorno adyacente", conforme al cual son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan tal entorno o las áreas de influencia de un determinado ecosistema. Dichas áreas 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. 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. Sin que para ello resulte necesario demostrar que el daño al medio ambiente efectivamente existe, pues atendiendo al principio de precaución, tal circunstancia debe constituir la materia de fondo del juicio de amparo.

#### **HUMEDALES. ACORDE A SU PROTECCIÓN REFORZADA, EL ANÁLISIS QUE INVOLUCRE A ESTE ECOSISTEMA SE DEBE GUIAR POR UN CRITERIO DE MÁXIMA PRECAUCIÓN Y PREVENCIÓN, EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN DIVERSOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS QUE LOS REGULAN EN EL ÁMBITO NACIONAL E INTERNACIONAL.**

**Hechos:** Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que las autoridades responsables no garantizaron el derecho

humano a un medio ambiente sano, pues no evaluaron de manera integral diferentes aspectos relacionados con el impacto ambiental que podría ocasionar el desarrollo de dicho proyecto y su modificación en el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado al país a emitir una estricta regulación de este ecosistema, por lo cual el análisis que se haga en relación con los mismos debe guiarse por un criterio de máxima precaución y prevención.

**Justificación:** Los humedales se encuentran regulados bajo un marco de protección reforzada en materia medioambiental, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. Su marco convencional está integrado por la Convención relativa a los Humedales (o conocida como Convención de Ramsar), así como el Acuerdo de París y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. En el ámbito nacional, se encuentran regulados en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, así como en su Reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas. Por tanto, la protección de los humedales es una prioridad nacional e internacional que ha llevado a nuestro país a emitir una estricta regulación de este ecosistema y, en términos de la normativa citada, cualquier análisis que se haga en relación con los humedales debe guiarse por un criterio de máxima precaución y prevención. En particular, tomando en cuenta que del Manual que se emitió en el marco de la Convención de Ramsar se desprende que los servicios ambientales que prestan los humedales, sólo pueden mantenerse si se permite que sus procesos ecológicos sigan funcionando sin alteraciones.

**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. POR VIRTUD DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN, RESULTA CONSTITUCIONAL ADOPTAR DECISIONES JURISDICCIONALES EN SITUACIONES QUE PUEDAN PRODUCIR RIESGOS AMBIENTALES, INCLUSO ANTE LA FALTA DE CERTEZA CIENTÍFICA O TÉCNICA AL RESPECTO.**

**Hechos:** Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que, atendiendo al principio de precaución, es constitucionalmente válida la toma de decisiones jurisdiccionales ante situaciones o actividades que puedan producir riesgos ambientales,

aunque no se tenga certeza científica o técnica al respecto, pues una vez identificado el riesgo, la falta de pruebas científicas o técnicas no es motivo para no tomar las medidas necesarias para salvaguardar el medio ambiente.

Justificación: El principio **15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo** prevé que, con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades y, cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. En este sentido, el principio de precaución constituye una herramienta fundamental para resolver aquellas situaciones de incertidumbre, particularmente, incertidumbre científica que plantea el derecho ambiental. Así, conforme al principio referido, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental. El principio de precaución tiene diferentes alcances: opera como pauta interpretativa ante las limitaciones de la ciencia para establecer con absoluta certeza los riesgos a los que se enfrenta la naturaleza y, en relación con la administración pública, implica el deber de advertir, regular, controlar, vigilar o restringir ciertas actividades que son riesgosas para el medio ambiente. De esta forma, dicho principio puede fungir como motivación para aquellas decisiones que, de otra manera, serían contrarias al principio de legalidad o de seguridad jurídica, mientras que para el operador jurídico la precaución exige incorporar el carácter incierto del conocimiento científico a sus decisiones. Finalmente, es importante mencionar que la información sobre los riesgos o daños ambientales puede ser incierta por diversos motivos (el contexto, la elección de los indicadores, los parámetros utilizados, errores estadísticos, la contradicción de teorías, entre otros); no obstante, a la luz del principio de precaución, se reconoce la posibilidad de revertir la carga de la prueba a cargo del agente potencialmente responsable, es decir, en virtud de este principio, el juzgador cuenta con dicha herramienta a efecto de allegarse de todos los elementos probatorios necesarios para identificar el riesgo o el daño al medio ambiente.

### **DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ANÁLISIS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES DEBE SER CONFORME AL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN.**

Hechos: Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al principio de precaución, esto es, la ausencia de pruebas científicas que reflejen puntualmente los "beneficios de la naturaleza" no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

**Justificación:** Los servicios ambientales se definen y se miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, lo cual implica que no es posible definir el impacto de un servicio ambiental en términos generales o a través de una misma unidad de medición, es más, algunos servicios ambientales se deberán definir a través de pruebas científicas improbables. La exigencia de evidencias unívocas sobre la alteración de un servicio ambiental constituye una medida de desprotección del medio ambiente derivada del desconocimiento del funcionamiento de los ecosistemas, pues en muchas ocasiones, cuando estas consecuencias resultan perceptibles para el ser humano, es porque el daño al medio ambiente ya es irreparable o irreversible. De esta forma, esta Primera Sala enfatiza que a lo que obliga el principio de precaución es a buscar, en cada caso, las herramientas o métodos necesarios para entender el funcionamiento de un ecosistema, así como de los servicios ambientales que presta. Lo anterior, siempre con miras a garantizar su conservación a la luz del principio in dubio pro medio ambiente.

#### **DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN.**

**Hechos:** Dos personas físicas promovieron juicio de amparo indirecto en el que reclamaron diversos actos y omisiones destinadas a autorizar y realizar el proyecto de ampliación del Puerto de Veracruz, aduciendo que no se había garantizado, bajo el estándar más alto de protección, su derecho humano a un medio ambiente sano. El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio al considerar que las quejas no tenían interés legítimo, en contra de esta resolución se interpuso recurso de revisión.

**Criterio jurídico:** La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que dos de los principios rectores del derecho humano al medio ambiente sano son el de prevención y el de precaución, los cuales, si bien están estrechamente relacionados, encuentran diferencias puntuales entre sí.

**Justificación:** El derecho ambiental se fundamenta en diversos principios que, atendiendo al reciente desarrollo de esta rama del derecho, resultan fundamentales para guiar la actividad jurisdiccional. Uno de ellos es el principio de precaución, conforme al cual, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas necesarias para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no

exista certidumbre sobre el daño ambiental. Por otra parte, el principio de prevención establece que los Estados deben usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente, ya sea dentro o fuera del territorio del Estado de origen. En este sentido, es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras que el segundo opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la certeza que se tiene en relación con el riesgo, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo.

