

Este resumen contiene la carátula, la síntesis y el extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para facilitar la lectura del extracto, se realizaron modificaciones al texto original de la misma. Este documento tiene fines informativos, por lo que carece de efectos vinculantes.

## DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y CORRESPONSABILIDAD DE LOS PARTICULARES EN SU PROTECCIÓN Y GARANTÍA

**CASO:** Amparo Directo en Revisión 5452/2015

**MINISTRO PONENTE:** Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

**SENTENCIA EMITIDA POR:** Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**FECHA:** 29 de junio de 2016.

**TEMAS:** Derecho a un medio ambiente sano; equidad intergeneracional; corresponsabilidad de los particulares y el Estado en la protección al medio ambiente; facultades concurrentes en materia de protección al medio ambiente; facultades municipales sobre servicios públicos y manejo de residuos.

**CITA DE LA SENTENCIA:** Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 5452/2015, Primera Sala, Min. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, sentencia del 29 de junio de 2016.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:  
<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-02/ADR%205452-2015.pdf>

**CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO:** Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo Directo en Revisión 5452/2015*, Centro de Estudios Constitucionales, México.

## SÍNTESIS DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

**ANTECEDENTES:** La empresa I S.A DE C.V demandó ante un tribunal administrativo en el Estado de México la nulidad de diversos procedimientos instaurados por la Procuraduría de Protección al Ambiente en el Estado de México en su contra, por infringir disposiciones relativas al manejo de residuos en un centro de verificación vehicular. El tribunal emitió una sentencia en la cual decretó la validez de uno de los procedimientos y la invalidez de otros dos. La empresa y la Procuraduría promovieron un recurso de revisión, que conoció una Sala Superior del mismo tribunal, la cual determinó reconocer la validez de los tres procedimientos en contra de la empresa. Frente a esa resolución, I S.A DE C.V promovió un juicio de amparo directo, en el cual cuestionó la constitucionalidad de diversas disposiciones de la legislación local en materia ambiental y de los procedimientos instaurados por la Procuraduría. El tribunal que conoció del asunto negó el amparo, frente a lo cual, la empresa promovió otro recurso de revisión, que fue remitido por ese órgano colegiado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte).

**CUESTIÓN A RESOLVER:** Determinar si el artículo 4.46 del Código de Biodiversidad del Estado de México es inconstitucional porque transfiere a los ciudadanos obligaciones, actividades y funciones exclusivas del Estado, a la luz de los artículo 4º y 115, inciso c, fracción III de la Constitución, los cuales se refieren al derecho a un medio ambiente sano y las facultades municipales relacionadas con la limpia, traslado y disposición final de residuos. Asimismo, resolver la constitucionalidad del artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México y si forma parte del derecho administrativo sancionador conforme al principio de presunción de inocencia.

**RESOLUCIÓN DEL CASO:** Se negó el amparo y se confirmó la sentencia impugnada por la empresa, esencialmente, por las siguientes razones. El artículo 4º constitucional, exige a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales adoptar en el marco de sus competencias todas las medidas necesarias para la protección del medio ambiente. Este mandato constitucional establece una corresponsabilidad entre Estados y ciudadanos de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras. Se resolvió

también que el artículo 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México es constitucional porque no contraviene el principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador.

**VOTACIÓN:** Se resolvió por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ausente el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=188193>

## EXTRACTO DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 5452/2015

- p.1 Ciudad de México. Primera Sala de Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 29 de junio de 2016, emite la siguiente sentencia.

### ANTECEDENTES

- p.1-3 La empresa I S.A DE C.V fue autorizada para poder instalar y operar un centro de verificación vehicular en el Estado de México. Entre septiembre de 2011 y marzo de 2012, la Procuraduría de Protección al Ambiente en el Estado de México (PPA) practicó varias visitas de inspección, por medio de las cuales se iniciaron los procedimientos administrativos P1, P2, y P3, los cuales resultaron en la imposición de sanciones por infringir el Código para la Biodiversidad del Estado de México (CBEM).
- p.3-4 A través de su representante legal, I S.A DE C.V demandó ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TCA) la nulidad de los procedimientos instaurados por la PPA. El TCA reconoció la validez del procedimiento P1 y la invalidez de los procedimientos P2 y P3. Inconformes, la empresa y la PPA interpusieron recursos de revisión en contra de la sentencia del TCA.

La Sala Superior del TCA determinó modificar la sentencia para reconocer la validez de los tres procedimientos administrativos instaurados por la PPA. La empresa I S.A DE C.V interpuso una demanda de amparo directo en contra de dicha resolución e invocó como derechos fundamentales violados los contenidos en los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales.

- p.5-6 En su demanda de amparo la empresa I S.A DE C.V cuestionó la constitucionalidad del artículo 4.46 del CBEM, al estimar que transfiere a los ciudadanos las obligaciones, actividades y funciones exclusivas del Estado en términos de los artículos 4º y 115, inciso c), fracción III constitucionales, relacionadas con el manejo y la disposición final de los residuos de competencia municipal. También se alegó la inconstitucionalidad del artículo 34 del CPAEM, al considerar que vulnera el principio de inocencia previsto en el artículo 20 de la Constitución federal.

- p.8-12 El tribunal colegiado que conoció del asunto determinó negar el amparo, pues, concluyó por una parte que no se actualizaba una vulneración a la protección del medio ambiente contenido en el artículo 4º, ni a los principios contenidos en la fracción II, inciso c), del artículo 115 constitucional. El tribunal resolvió que el derecho a un ambiente sano no implica que el Estado sea el único que tenga obligaciones y tareas para mantener un medio ambiente adecuado, sino que este es sólo rector de las políticas ambientales y que puede imponer a los particulares cargas para lograr sus objetivos constitucionales. Por otra parte, respecto de la constitucionalidad del artículo 34 del CPAEM, el tribunal colegiado concluyó que no había una vulneración al principio de inocencia.
- p.14-17 La empresa afectada impugnó la sentencia del tribunal colegiado. En el recurso de revisión argumentó que la resolución no analizó la constitucionalidad de las disposiciones normativas denunciadas bajo una interpretación conforme, ni con elementos objetivos. El tribunal colegiado ordenó remitir el asunto a esta Corte

## ESTUDIO DE FONDO

- p.20 Para la resolución este asunto esta Corte desarrolla un análisis de constitucionalidad de los artículos 4.46 del Código para la Biodiversidad del Estado de México y 34 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México a la luz del derecho al medio ambiente sano, el principio de presunción de inocencia y la incidencia de las facultades exclusivas de los Municipios.

### I. Constitucionalidad del artículo 4.46 del CBEM

- p.21 De acuerdo con lo alegado por la empresa afectada, el artículo 4.46 del CBEM vulnera el artículo 4º constitucional al transferir obligaciones del Estado sobre el derecho al medio ambiente a los particulares. También, desde su punto de vista, el CBEM violenta el inciso c), fracción III, del artículo 115 constitucional, pues incide en las facultades exclusivas de los municipios sobre el manejo y la disposición final de residuos de su competencia. Para contestar esos argumentos, esta Primera Sala aborda los siguientes temas: (i) el contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano; y (ii) las facultades concurrentes en materia de medio ambiente.

## **A. Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano previsto en el artículo 4° constitucional**

p.21-22 El derecho a un medio ambiente sano se encuentra reconocido en el artículo 4° de la Constitución General, así como en diversos instrumentos internacionales que persiguen la protección y conservación del medio ambiente. De este precepto constitucional se desprende un mandato a todas las autoridades del Estado de garantizar la existencia a un medio ambiente sano y propicio para el desarrollo humanos y el bienestar de las personas. Este mandato vincula a todas las autoridades legislativas, administrativas y judiciales, quienes deben adoptar en el marco de sus competencias todas aquellas medidas que sean necesarias para la protección al ambiente.

Esa protección también tiene sustento en el ámbito internacional en el Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también llamado “Protocolo de San Salvador”, cuyo artículo 11 establece que “toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos”, e indica que los Estados tienen el deber de promover “la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

p.22-24 En el mismo sentido, otros instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente de 1972 (Declaración de Estocolmo), hace referencia al derecho fundamental de las personas de vivir en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, junto con la correspondiente obligación de los ciudadanos de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.

La Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 también estableció algunos principios trascendentales, entre los cuales destacan el derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, así como la obligación de los Estados de crear leyes eficaces de protección al medio ambiente.

Asimismo, la Carta de la Tierra, aprobada en el año 2000, establece la correlación entre el derecho al medio ambiente y el deber de protección, de tal manera, que “el derecho de

poseer, administrar y utilizar los recursos naturales conduce hacia el deber de prevenir daños ambientales y proteger los derechos de la gente”.

Esta Corte estima que de los anteriores instrumentos internacionales se derivan los siguientes aspectos: (i) existe un reconocimiento al derecho a un medio ambiente sano; (ii) el Estado está vinculado a establecer medidas que protejan y permitan el desarrollo del derecho; y (iii) los ciudadanos están vinculados en la protección del medio ambiente. Así, se puede establecer que este derecho se configura como un derecho-deber, es decir, el reconocimiento del derecho conlleva una vinculación estrecha con su deber de protección, tanto del Estado como de los particulares.

En este mismo sentido, en la Controversia Constitucional 95/2004, el Pleno de esta Corte determinó que el derecho a un medio ambiente sano se desarrolla como un “poder de exigencia y un deber de respeto a todos los ciudadano de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, que implica la no afectación ni lesión a éste y, con la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes”.

p.24-25 Lo anterior supone que las obligaciones en materia ambiental son una exigencia tanto para el Estado como para los particulares. Bajo esa óptica, el artículo 4.46 del Código de Biodiversidad más que transferir obligaciones estatales a los particulares, establece un marco de protección ambiental en corresponsabilidad con los ciudadanos.

También en la controversia constitucional 95/2004, el Pleno de esta Corte determinó que la protección al medio ambiente y la preservación del equilibrio ecológico son formas a través de las cuales el Estado puede asegurar a las personas un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. Estas exigencias se materializan en la reglamentación legislativa que permite a los órganos de gobierno, sea federales o locales, llevar acciones necesarias para preservar y mantener el medio ambiente.

p.25-26 Una de las vertientes sobre la protección al medio ambiente es la regulación de los residuos, incluyendo las obligaciones de los generadores. Las disposiciones del CBEM tienen por objeto establecer lineamientos para regular la participación de los particulares generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, lo que de ninguna

manera significa que vincule a los ciudadanos a realizar actividades exclusivas del Estado, sino simplemente cumplir con su correlativo deber de protección ambiental.

Estos deberes se traducen en lo dispuesto por el artículo 4.46 del CBEM, en el cual se regulan las siguientes obligaciones para los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial: (i) obtener la autorización para el registro de manejo de residuos; (ii) en establecer planes de manejo y registros de los volúmenes de residuos; (iii) llevar una bitácora anual donde se registren el volumen y tipo de residuos; (iv) ocuparse del acopio, almacenamiento; y (v) disposición final de sus residuos y en entregar dichos residuos a los servicios de limpia registrados.

Para esta Corte resulta claro que estas obligaciones son lineamientos que regulan la corresponsabilidad de protección ambiental, y que, lejos de vulnerar el derecho al medio ambiente sano, su finalidad es precisamente la protección del medio ambiente a través de la vinculación de los particulares.

### **B. Facultad exclusiva del Municipio relacionada con la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos**

p.27 Esta Corte estima que, contrario a lo afirmado por la empresa afectada, el artículo 4.46 del CBEM no transfiere a los particulares la facultad exclusiva del Municipio en materia de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

p.26 Para arribar esta conclusión, esta Corte considera necesario distinguir entre la protección del medio ambiente —como una materia concurrente en la Constitución— y la facultad de los municipios de llevar a cabo determinados servicios públicos, como el de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

El Pleno de esta Corte ha indicado en las Controversias Constitucionales 95/2004 y 72/2008 que los ayuntamientos pueden dictar sobre todo en materias concurrentes disposiciones generales relacionadas con el procedimiento y función de los servicios públicos de su competencia, en estricto apego a lo dispuesto por las leyes generales, federales y estatales, sobre todo en aquellas que exista concurrencia.

p.27-28 En este contexto, la fracción IV del artículo 4.46 del CBEM establece una serie de obligaciones a cargo de los generadores de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, para que estos se ocupen del acopio, almacenamiento, recolección, transporte, reciclaje, tratamiento o disposición final de sus residuos generados en grandes volúmenes, o aquellos de manejo especial, así como del costo de manejo y de la entrega de estos residuos a los servicios de limpia y transporte municipales.

Lo anterior implica que residuos generados en grandes volúmenes o de manejo especial, que generen los particulares, sean entregados precisamente a los servicios de limpia y transporte competentes. Es decir, no existe una obligación para los particulares de llevar a cabo acciones de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos dentro de la municipalidad, sino que esta se circunscribe a determinadas obligaciones derivadas de su propia actividad como generadores de residuos urbanos.

Por tanto, esta Primera Sala estima que artículo 4.46 del CBEM no incide en las facultades exclusivas del Municipio en términos del artículo 115, fracción III inciso c).

## **II. Constitucionalidad del artículo 34 del CPAEM**

p.28 Esta Corte considera que para analizar los argumentos planteados por la empresa afectada respecto de la inconstitucionalidad del artículo 34 del CPAEM es necesario abordar las siguientes cuestiones: (I) derecho administrativo sancionador; (II) principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador; y (III) análisis de constitucionalidad del artículo 34 del CPAEM.

### **1. Derecho administrativo sancionador**

p.28-30 El Pleno de esta Corte al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/2006 estableció que el derecho administrativo sancionador se refiere a la competencia de las autoridades administrativas para imponer sanciones a las acciones y omisiones antijurídicas. Así, la pena administrativa es una reacción a una acción antijurídica que lesiona el Derecho Administrativo.

Siguiendo este parámetro, al resolver la Contradicción de Tesis 200/2013, el Pleno de esta Corte determinó que el procedimiento administrativo sancionador es un conjunto de formalidades en forma de juicio ante la autoridad competente para conocer

irregularidades, ya sean de servidores públicos o de particulares, cuya finalidad será, en todo caso, imponer alguna sanción.

Por lo anterior, esta Corte considera que es falsa la premisa sostenida por el tribunal colegiado según la cual *“el principio de presunción de inocencia se aplica, con ciertos matices, en el derecho administrativo sancionador, que se identifica con las responsabilidades administrativas que se imputan a los servidores públicos donde se les pueden atribuir infracciones a las leyes que den lugar a una sanción administrativa”*. Lo anterior porque para este Alto Tribunal, las características del procedimiento administrativo sancionador pueden actualizarse también en procedimientos en forma de juicio seguidos en contra de particulares.

## **2. Principio de presunción de inocencia en el procedimiento administrativo sancionador**

- p.30 Es pertinente precisar que, en el caso concreto, la PPA después de varias visitas de inspección realizadas al centro de verificación vehicular operado por la empresa afectada instauró tres procedimientos administrativos que se siguieron en forma de juicio, los cuales concluyeron con una sanción a la empresa. En este contexto, esta Corte encuentra fundada la pretensión de la empresa afectada en relación a que el tribunal colegiado omitió realizar el estudio de constitucionalidad del artículo 34 CPAEM a la luz del principio de inocencia en el derecho administrativo sancionador.
- p.30-31 En cuanto al principio de presunción de inocencia, esta Corte ha sostenido de manera consistente en precedentes como la Contradicción de Tesis 200/2013 que es un derecho fundamental aplicable al derecho administrativo sancionador y que deben realizarse con las modulaciones necesarias para hacerlo compatible con el contexto institucional al que se pretende aplicar.
- p.31-32 El principio de presunción de inocencia no tiene el mismo alcance cuando se aplica a la actuación de la autoridad en un procedimiento que se sigue en forma de juicio que cuando se trata de actos unilaterales. Como todo principio formulado como mandato de maximización, el principio de presunción de inocencia requiere traducirse en cada caso

concreto, y de ser posible, aplicar una minimización que en cuya situación atenderá a las características de cada caso.

En el procedimiento administrativo sancionador son aplicables variantes del principio de presunción de inocencia en sede penal. Estas variantes han sido definidas por la Primera Sala de esta Corte en el Amparo en Revisión 349/2012, a través de tres vertientes: i) como regla de tratamiento al acusado que excluye o restringe al máximo la limitación de sus derechos fundamentales, sobre todo los que inciden en su libertad personal, con motivo del proceso que se instaura en su contra; ii) como regla probatoria que impone la carga de la prueba para quien acusa y, por ende, la absolución en caso de duda; y iii) como estándar probatorio o regla de juicio que puede entenderse como una norma que ordena a los jueces la absolución de los inculpados cuando durante el proceso no se han aportado pruebas de cargo suficientes para acreditar la existencia del delito y la responsabilidad de la persona. Así entendida, la presunción de inocencia no aplica al procedimiento probatorio (la prueba entendida como actividad), sino al momento de la valoración de la prueba (entendida como resultado de la actividad probatoria).

Así pues, esta Corte considera que el principio de presunción de inocencia sí es aplicable al derecho administrativo sancionador, pero debe considerarse que cuando se traslada al ámbito del derecho administrativo adquiere ciertos matices o modulaciones específicas.

### **3. Análisis de constitucionalidad del artículo 34 del CPAEM**

p.32-33 Para estimar si el artículo 34 del CPAEM vulnera un derecho fundamental o garantía en materia penal, esta Corte aplicará la misma metodología establecida en el Amparo en Revisión 590/2013.

Esta metodología consiente en: i) en primer lugar, en determinar si las normas impugnadas regulan un procedimiento en donde se pueda obtener evidencia que pueda ser usada posteriormente; ii) en segundo lugar, debe precisarse cuál es el contenido del derecho cuya violación se esté alegando; (iii) en tercer lugar, debe modularse el contenido que el derecho fundamental invocado tiene en sede penal para poder trasladarlo al procedimiento administrativo sancionador; y (iv) finalmente, es necesario contrastar la

disposición impugnada con el contenido que se determinó para el derecho en sede administrativa.

Aplicando esta metodología, esta Corte estima que el primer supuesto es afirmativo, pues el artículo combatido formó parte de un procedimiento administrativo en contra de la empresa afectada.

p.34 Ahora bien, la empresa afectada reclamó la inconstitucionalidad del artículo 34 del CPAEM porque considera que la presunción de legalidad de los actos administrativos les otorga a dichos actos una mejor calidad, posiciona en ventaja a la autoridad y se vulnera el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla probatoria. Esta vertiente establece los requisitos que deben cumplir los medios de prueba para poder considerar que existe prueba de cargo válida, entre los que se encuentra el que la prueba sea suministrada por la parte acusadora.

p.34-35 Sin embargo, uno de los matices que tiene el principio de presunción de inocencia en el derecho administrativo sancionador es precisamente que los actos administrativos son considerados válidos y conforme a derecho, es decir, tienen una presunción *iuris tantum*. De tal modo, esta Corte considera que el artículo 34 del CPAEM no vulnera la vertiente de regla probatoria del principio de presunción de inocencia al presumir la legalidad de los actos administrativos. Esto es así porque la presunción de legalidad de los actos administrativos resulta indispensable, pues sin ello, el ente administrativo no podría ejecutarlos sino hasta después de haber obtenido una resolución favorable: sin esta presunción sería inviable la operación jurídica de la administración. Por esta razón se afirma que la característica de validez y legalidad de todo acto administrativo constituye una virtual potestad imperativa o de mando, que se basa en el hecho que la acción ejecutiva busca satisfacer las necesidades de interés general de la colectividad, cuya realización no admite demora.

## RESOLUCIÓN

p.35 Se niega el amparo a la empresa afectada y se confirma la sentencia de la Sala Superior del TCA del Estado de México.