

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 A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y MODALIDADES A LA PROPIEDAD PARA LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

CASO: Amparo en Revisión 410/2013

MINISTRO PONENTE: José Ramón Cossío Díaz

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

FECHA: 23 de octubre de 2013

TEMAS: Derecho a un medio ambiente sano; modalidades a la propiedad para la conservación de los recursos naturales; equidad intergeneracional; régimen jurídico para la protección de los humedales y manglares.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo Directo en Revisión 410/2013, Primera Sala, Min. José Ramón Cossío Díaz, sentencia de 23 de octubre de 2013, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:
<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emplematicas/sentencia/2022-02/AR%20410-2013.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo Directo 410/2013*, México.

SÍNTESIS DEL AMPARO EN REVISIÓN 410/2013

ANTECEDENTES: EBVS, propietaria de un inmueble en Quintana Roo, obtuvo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales una autorización en materia de impacto ambiental para el desarrollo de un proyecto turístico inmobiliario. Después de haber solicitado y obtenido dos prórrogas de la autorización en materia de impacto ambiental para su proyecto, le fue negada una tercera solicitud de prórroga, entre otras razones, porque la autoridad ambiental consideró que se contravendrían diversas disposiciones relacionadas con la conservación de los ecosistemas de manglar en el sitio. Frente a esa determinación, EBVS promovió un juicio de amparo indirecto que se resolvió en su contra en un juzgado de distrito en Cancún. EBVS interpuso entonces un recurso de revisión que fue remitido por el tribunal colegiado a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte) por involucrar cuestiones relativas a la constitucionalidad de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS).

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar si los agravios expuestos en el recurso de revisión interpuesto por EBVS resultan suficientes para demostrar la inconstitucionalidad del artículo 60 ter de la LGVS y otras disposiciones normativas impugnadas que se refieren a la protección de los humedales y los manglares en el país.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se negó el amparo y se confirmó la constitucionalidad del artículo 60 ter de la LGVS y las demás disposiciones normativas reclamadas, relacionadas con la conservación de los humedales y manglares en el territorio nacional, esencialmente, por las siguientes razones. Las normas reclamadas, en las cuales se establecen modalidades a la propiedad con el objetivo de conservar los recursos naturales, no son retroactivas ni violatorias del artículo 27 constitucional. El artículo 60 ter de la LGVS y la norma oficial mexicana reclamada en este caso son razonables conforme a los objetivos establecidos en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, porque buscan preservar los recursos naturales y los servicios ambientales que estos proporcionan. También son proporcionales, pues no solo responden a un fin constitucional legítimo, sino que de manera adicional pueden limitar tanto constitucionalmente como convencionalmente el derecho a la propiedad por cuestiones de

interés social. Por último, las normas reclamadas no violentan el derecho fundamental a la igualdad, entendido en su vertiente específica de análisis del trato que la ley otorga a un sujeto frente a otro, debido a que el bien jurídico que éste tutela tiene fundamento en el artículo 4º constitucional, en el cual se reconoce el derecho al medio ambiente, que no responde solamente al interés o beneficio social de los individuos que existen en el presente, sino también de quienes existirán en el futuro. La variante al principio de igualdad en el contexto ambiental se refiere al compromiso de preservar los recursos naturales, en su versión actual y de forma dinámica, hacia el futuro. En este caso, la distinción legislativa que hace el artículo 60 ter de la LGVS responde a la protección de los humedales costeros y la diferencia de trato a quienes tienen predios donde existen ecosistemas de manglar, es instrumentalmente adecuada para la protección del medio ambiente, así como proporcional y razonable respecto del objetivo constitucional que se busca proteger.

VOTACIÓN: La Primera Sala resolvió el presente asunto por unanimidad de cinco votos de la ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas y los ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Jorge Mario Pardo Rebolledo y José Ramón Cossío Díaz.

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=154841>

EXTRACTO DEL AMPARO EN REVISIÓN 410/2013

- p.1 Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 23 de octubre de 2013, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

- p.1-2 El 7 de junio de 2002, la Delegación Federal de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en el Estado de Quintana Roo (SEMARNAT) otorgó a EBVS una autorización en materia de impacto ambiental para la realización de un proyecto de desarrollo turístico inmobiliario (el Proyecto) en Quintana Roo. La autorización fue prorrogada en dos ocasiones para elaborar un programa integral de manejo ambiental y preparar el sitio para la construcción del Proyecto. Cuando EBVS solicitó una prórroga por tercera vez, la SEMARNAT se la negó por razones procedimentales y porque al haber entrado en vigor una reforma a la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) para la protección de los manglares, se consideró que el Proyecto era inviable bajo el marco jurídico aplicable en ese momento.
- p.4 Inconforme con la negativa de la autoridad ambiental, EBVS promovió un juicio de amparo indirecto por medio del cual reclamó que se violaron sus garantías contenidas en los artículos 13, 14, 16 y 27 de la Constitución Política. Una jueza del Estado de Quintana Roo determinó negar el amparo, frente a lo cual EBVS interpuso un recurso de revisión. En su recurso, EBVS expresó que la jueza de distrito no analizó todos los planteamientos que hizo en su demanda de amparo y reclamó la inconstitucionalidad del artículo 60 Ter de la LGVS, así como de la Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003 Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar (NOM-022), por considerar que se causaron diversas afectaciones a sus garantías de audiencia previa e irretroactividad de la ley; igualdad; legalidad y seguridad jurídica (artículos 1º, 14 y 16 constitucionales).
- p.5 El tribunal colegiado que conoció del recurso remitió el recurso de revisión a esta Corte para resolver las cuestiones relativas a la constitucionalidad de la LGVS.

ESTUDIO DE FONDO

p.9 Esta Corte deberá determinar si como lo argumenta EBVS y contrario a lo que resolvió la juzgadora en primera instancia, el artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022 son inconstitucionales. Para resolver este caso la Primera Sala deberá responder esencialmente las siguientes preguntas: 1. ¿Son las normas reclamadas violatorias del principio de no retroactividad de la ley?. 2. ¿ La Norma Oficial Mexicana reclamada NOM-022- SEMARNAT-2003, es violatoria del artículo 27 constitucional por establecer modalidades a la propiedad privada?. 3. ¿Es el artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre violatorio de la garantía de igualdad jurídica?

I. ¿Son las normas reclamadas violatorias del principio de no retroactividad de la ley?

p.24-26 En el recurso de revisión interpuesto por EBVS se argumentó que la negativa de prórroga emitida por la SEMARNAT para la realización del Proyecto conlleva una aplicación retroactiva del artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022, porque ambas disposiciones son posteriores a la fecha en la cual adquirió la propiedad de sus terrenos y obtuvo una autorización en materia de impacto ambiental. En todo caso, argumentó la afectada, la juez de distrito debió dictar un cumplimiento sustituto y ordenar el pago de daños y perjuicios a la afectada, debido a que se le impidió el uso de su propiedad.

p.52-53 Esta Corte nota que tanto el artículo 60 Ter de la LGVS como la NOM-022, tienen el objetivo de asegurar la protección de los humedales costeros, reconociendo entre otras cosas el valor biológico, químico, ecológico, económico, cultural y social de sus funciones hidrológicas, de regulación climática, estabilización costera y de protección primaria, a través de las cuales se mantiene la biodiversidad marina y terrestre que depende de su integridad funcional.

Por el reconocimiento de la importancia de estos ecosistemas se adicionó a la LGVS el artículo 60 Ter. De la misma forma, pero de manera técnica, la NOM-022 regula y establece especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, buscando

eliminar la contaminación y efectos negativos generados sobre los humedales y sus comunidades biológicas.

Con base en lo anterior, esta Corte concluye que, desde su entrada en vigor, tanto el artículo 60 Ter de la LGVS, como la NOM-022 tienen como objetivo principal regular toda injerencia humana en los humedales costeros en zonas de manglar dentro del territorio nacional, para cuidar de su conservación.

p.54-56 Así, se estima que los argumentos planteados por EBVS en cuanto a la aplicación retroactiva de la LGVS y la NOM-022 son infundados por las siguientes consideraciones. Por una parte, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que ciertas obras y actividades –incluyendo las que se pretendan realizar en humedales y manglares– requieren una autorización en materia de impacto ambiental. Tanto el artículo 60 Ter de la LGVS como la NOM-022 son relevantes en este contexto, pues ambas disposiciones deben ser tomadas en cuenta en el procedimiento de evaluación el impacto ambiental, así como al momento de valorar si se otorga o no una prórroga.

p.56-57 Por otra parte, resulta claro que las autoridades no pueden impedir sin causa justificada el desarrollo de obras ya autorizadas en zonas de mangle cuando éstas han sido completadas, razón por la cual no podría afirmarse que las normas reclamadas tienen efectos retroactivos. La NOM-022 y el artículo 60 Ter de la LGVS, a partir de su entrada en vigor, son de aplicación y observancia obligatoria por parte de la autoridad ambiental al momento de evaluar las manifestaciones de impacto ambiental que se sometan a su consideración, como es el caso.

Adicionalmente esta Corte no encuentra que en las disposiciones reclamadas como inconstitucionales se establezca un un ámbito temporal de validez en el cual se afecten derechos adquiridos o situaciones jurídicas acaecidas con anterioridad a su entrada en vigor, ya que dichas disposiciones son aplicables y de observancia general para situaciones posteriores a su vigencia.

II. ¿La NOM-022 es violatoria del artículo 27 constitucional por establecer modalidades a la propiedad privada?

p.59-61 En su recurso de revisión, EBVS argumentó también que la NOM-022 establece modalidades a la propiedad al imponer condiciones de uso, goce y disfrute de los bienes inmuebles, con el objetivo de impedir la realización de acciones que pudieran afectar a los manglares en el sitio. Afirmó que una modalidad a la propiedad privada debe entenderse como el establecimiento de una norma jurídica general y permanente que modifique la forma del derecho de propiedad. Desde su punto de vista, la NOM-022 es inconstitucional al no haber sido expedida por el órgano facultado por la Constitución para imponer restricciones a su derecho de propiedad.

Para abordar estos planteamientos esta Corte estudia primero las cuestiones relacionadas con el establecimiento de modalidades a la propiedad conforme a la Constitución. En seguida se analiza si cualquier afectación a la propiedad debe hacerse mediante una ley en sentido formal y material.

En cuanto al primer argumento, esta Corte precisa que no deben confundirse el derecho de propiedad, con las posibilidades de uso de la misma (a las cuales EBVS denomina “modalidades” en referencia al tercer párrafo del artículo 27 de la Constitución).

Las modalidades que pueden imponerse al derecho de propiedad conforme al artículo 27 constitucional constituyen restricciones al derecho de propiedad, pero no implican la privación del mismo, ni una expropiación, como lo argumentó EBVS. Las modalidades que refiere el artículo 27 constitucional simplemente son limitantes al ejercicio del derecho a la propiedad, pero no significan su anulación.

p.61-62 Resulta claro que cualquiera que sea la forma mediante la cual se haya adquirido la propiedad, la Nación mantiene en todo tiempo el “derecho” - que debe ser leído como competencia o facultad - de imponer las modalidades a la propiedad privada que dicte el interés público, así como establecer la regulación para el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación para el beneficio público.

La consecuencia de lo anterior, establecida en la segunda parte del párrafo tercero del artículo 27 constitucional, es dictar las medidas necesarias para los objetivos ahí enunciados, incluyendo la administración de tierras, aguas y bosques, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Esta determinación tiene además su parte correlativa en el catálogo de derechos establecido en la Constitución, en el párrafo cuarto del artículo 4º, en el cual se establece el derecho a un medio ambiente sano y la obligación del Estado de garantizarlo.

p.62-63 Tanto el derecho a un medio ambiente sano, como la correlativa obligación de garantía del Estado tienen que ser leídos desde la facultad constitucional directa que establece el interés público y permite establecer modalidades a la propiedad, sin que esto se convierta en una expropiación o confiscación de la misma. Lo anterior no implica que al imponer modalidades a la propiedad con base en el artículo 27 constitucional, las autoridades no tengan la obligación de justificar razonablemente las medidas correspondientes, para evitar la arbitrariedad.

Es así que, en un juicio de control de constitucionalidad sobre normas que impongan modalidades del uso de la propiedad, el estándar de escrutinio constitucional debe regirse por la razonabilidad de la medida en función del fin buscado, la necesidad y proporcionalidad. La idea principal que aquí se sostiene es que se debe controlar, por medio de un escrutinio constitucional más exigente, que la autoridad no utilice medidas arbitrarias con el pretexto de cumplir un fin legítimo, como podría ser la protección del medio ambiente.

p.64 En el caso concreto la finalidad de las disposiciones que se reclaman de inconstitucionales (el artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM- 022) es la protección de los humedales costeros. Así pues, considerando que el legislador está constitucionalmente facultado para imponer las modalidades a la propiedad que estime convenientes y que la protección medioambiental es una finalidad constitucionalmente legítima, esta Corte considera que el análisis sobre la razonabilidad de la medida se haga requiere únicamente de una motivación ordinaria.

p.64-66 Bajo esta perspectiva esta Corte resuelve que el artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022 son razonables conforme a los objetivos establecidos en el tercer párrafo del artículo 27 constitucional, porque buscan preservar los recursos naturales y los servicios ambientales que estos proporcionan. También son proporcionales, pues no solo responden a un fin constitucional legítimo, sino que de manera adicional pueden establecer tanto constitucionalmente como convencionalmente, limitaciones al derecho a

la propiedad, por cuestiones de interés social, como lo contempla el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos,

Por estas razones, esta Corte considera que no hay una afectación a la propiedad de EBVS que se traduzca en una condición de expropiación, porque este caso únicamente se trata de un claro ejemplo de regulación por medio del establecimiento de modalidades de uso de la propiedad, contempladas en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

En consecuencia también se estiman infundados los argumentos de EBVS relativos a la reserva formal y material de la ley como condición para que pueda considerarse constitucional la afectación a su propiedad. Esto es así porque no existe ninguna reserva de ley formal en el último párrafo tercero del artículo 27 constitucional. A lo que se refiere esta disposición con las “medidas necesarias” es que la Nación puede imponer las medidas necesarias para el cumplimiento de los objetivos establecidos en ese mismo párrafo.

Esta facultad constitucional que se le confiere a los órganos estatales para imponer las medidas o modalidades a la propiedad que estimen necesarias para otorgar una protección de beneficio colectivo o de interés social, corresponde además con el cumplimiento por parte del Estado de la obligación de garantizar el derecho constitucional que tenemos todos a un ambiente sano.

III. ¿Es el artículo 60 Ter de la LGVS violatorio de la garantía de igualdad jurídica?

p.67 En el recurso de revisión que se analiza la afectada sostuvo también que el artículo 60 Ter de la LGVS contraviene la garantía de igualdad jurídica al poner en desventaja a los propietarios que tienen predios en los cuales existen manglares, frente a quienes pueden aprovechar sus terrenos como lo dispongan los programas de desarrollo urbano municipales, por no existir en sus predios ecosistemas de manglar.

p.67-68 Esta Corte estima que los planteamientos de la afectada sobre esta cuestión resultan infundados, esencialmente por las siguientes razones. El principio de igualdad constituye el derecho fundamental reconocido por los artículos 1º y 13 constitucionales, en los cuales

se establece que todas las personas deben, en principio, recibir el mismo trato frente a ley y al actuar del Estado.

p.69-70 Sin embargo, es claro que la diferencia en el trato jurídico que se le da a EBVS en cuanto al uso que puede dar a los predios de su propiedad, responde a la existencia de comunidades de manglar en el sitio, motivo por el cual su situación fáctica es distinta a la de otros predios. En efecto, el principio de igualdad implica dar un trato igual a quienes se encuentran en situaciones iguales, lo que en este caso no ocurre porque, en los predios de los cuales EBVS es propietaria, existen comunidades de mangle, lo cual justifica el otorgamiento de un trato distinto a dichos terrenos en relación en los que no se desarrollan ecosistemas de humedal costero.

De ahí, esta Corte concluye que bajo este parámetro no puede estimarse que el artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM—022 violen el principio de igualdad, porque se da el mismo trato a los propietarios de predios en los que hay humedales costeros, frente a aquellos en los que no existen estos ecosistemas.

p.70-71 Esta Corte no pierde de vista que en este caso la violación que se reclama al principio de igualdad proviene de la imposición de restricciones por motivos de protección ambiental. En este contexto es relevante abordar los argumentos de EBVS sobre el contenido del artículo 4° constitucional, que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Esto porque el artículo 60 Ter de la LGVS y la NOM-022 establecen diferenciaciones basadas en el interés estatal de protección de un derecho humano explícitamente establecido en la Constitución.

En ese sentido, la igualdad no solamente debe entenderse como una condición de equiparación en el trato que se da a sujetos, en términos genéricos, sino que es una situación que debe verificarse entre quienes se encuentran en ciertas circunstancias específicas; que en este caso, se traducen en la presencia de un determinado ecosistema que se busca proteger y preservar, como lo son los manglares. Lo anterior como justificación última, derivada del propio texto constitucional, da lugar a las modalidades la propiedad.

p.72 Esta Corte considera que la igualdad cobra aplicación como un criterio específico, en un sentido dinámico que exige el escrutinio del sujeto en relación con el interés constitucional que se busca salvaguardar, establecido en el artículo 4º constitucional. Por lo cual, se deben examinar las condiciones de trato de la norma con respecto de la persona en un plano intergeneracional y en el medio ambiente en que se encuentra. Ello pues el derecho a un medio ambiente adecuado no solamente responde al interés o beneficio social de los individuos existentes, sino que debe entenderse como un derecho también de los individuos que existirán en el futuro.

El interés público y social, enunciado en el artículo 27 constitucional, debe entenderse aplicable a un entorno cambiante y cuyas necesidades se modifican por su explotación, por sus condiciones específicas de su conservación y preservación y, algo que resulta fundamental, es la manera de entender, comprender y sistematizar estas necesidades y condiciones.

La variante al principio de igualdad en el contexto ambiental se dibuja como un concepto en el que cobra relevancia el compromiso de preservar los recursos naturales –no sólo con una versión actual, sino de forma dinámica, hacia el futuro– que se plasma desde el texto constitucional hasta las normas que se reclaman. Es por eso que el criterio en el que se basa la distinción entre sujetos responde a un fin objetivo y constitucionalmente válido –la protección al medio ambiente– detrás del cual existe una ponderación o evaluación entre los intereses que se pretende preservar.

p.73-75 Conforme a los criterios que esta Corte ha emitido respecto a la garantía de igualdad es posible advertir que en este caso, este derecho fundamental sí ha sido acatado a cabalidad. En virtud de que, en primer lugar, la distinción legislativa obedece a la protección del humedal costero como ecosistema fundamental para el medio ambiente en la zona; en segundo lugar, porque la diferencia sobre los predios que tienen manglares de aquellos que no es un medio instrumental apto la protección ambiental; y, por último, ya que el acto cuya constitucionalidad se impugna sí cumple con el requisito de proporcionalidad o razonabilidad que exige la ley fundamental, en el sentido que la

persecución del citado objetivo constitucional no se hace mediante una afectación innecesario o desmedida del derecho constitucional a la propiedad.

Así pues, para esta Corte resultan infundados los agravios que se plantearon en el recurso de revisión, pues no violentan el derecho fundamental a la igualdad, entendido en su vertiente específica de análisis del trato que la ley otorga a un sujeto frente a otro, así como un criterio robusto que encuentra fundamento en el artículo 4^o constitucional debido al bien jurídico que éste tutela.

RESOLUCIÓN

p.82 Se confirma la sentencia recurrida. No se ampara ni protege a EBVS en contra del artículo 60 Ter de la LGVS y de la Norma Oficial Mexicana. Quedan sin materia los recursos de revisión adhesiva y se reserva la jurisdicción al tribunal colegiado para que resuelva sobre las cuestiones de legalidad que escapan al análisis de constitucional de esta Corte.