

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

VI.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	Las causales de improcedencia alegadas son infundadas.	10-12
VII.	ESTUDIO DE FONDO	<p>El estudio de fondo se divide en tres apartados: En primer lugar, retomaremos el parámetro de control constitucional del principio de prevención relacionado con el derecho humano a un medio ambiente sano, tal como lo prevé la Constitución Federal. En segundo lugar, desarrollaremos el parámetro de control en relación con las facultades concurrentes en materia ambiental entre la federación y las entidades federativas. Hecho esto, analizaremos el caso concreto a la luz de estos parámetros.</p> <p>A partir de estas consideraciones esta Primera Sala califica como fundados los argumentos de la recurrente.</p>	12-36
VIII	REVISIÓN ADHESIVA	Los argumentos hechos valer por la autoridad responsable en su revisión adhesiva ha quedado sin materia respecto del fondo y, el resto de los argumentos son infundados .	36-38
IX.	EFFECTOS	<p>Se concede la protección constitucional solicitada por la recurrente en contra del “Acuerdo por el que se establece el Programa para la Atención de Contingencias Ambientales Atmosféricas en la zona metropolitana del Valle de Toluca y la zona metropolitana de Santiago Tianguistenco” para el efecto de declarar la invalidez de los valores límite previstos para la activación de la Fase Preventiva, así como los establecidos en los apartados de la Fase I relativos a la “Activación” y “Suspensión” de PM10, PM2.5 y de ozono de la “Tabla 2” del Acuerdo.</p> <p>Como resultado, la autoridad ambiental estatal deberá establecer nuevos valores de referencia para la</p>	39-40

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

		<p>aplicabilidad de la Fase Preventiva los cuales deberán ser menores a los previstos en la NOM-025-SSA1-2021 y la NOM-020-SSA1-2021, esto es, de 70 µg/m³ para PM10, 41 µg/m³ para PM2.5 y de .090ppm por hora de ozono, esto en el entendido de que al alcanzarse estos valores ya se está generando un daño ambiental y a la salud, por lo que al registrarse estos valores debe decretarse una fase de contingencia que contenga medidas eficaces encaminadas directamente a reducir la emisión de los contaminantes en cuestión.</p>	
X.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. En lo que es materia competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.</p> <p>SEGUNDO. Se concede el amparo a *****, contra el acto y autoridad señalados en la sentencia para los efectos precisados en la misma.</p> <p>TERCERO. Es infundada la revisión adhesiva interpuesta por las autoridades responsables.</p>	39-40

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023
QUEJOSO Y RECURRENTE: *****
RECURRENTE **ADHESIVO:**
SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE
DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE
MÉXICO

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIO: JUAN LUIS HERNÁNDEZ MACÍAS

COLABORÓ: JAIME DEL PUERTO AJÁS

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente a la sesión de 21 de mayo de 2025, en la que emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 576/2023, interpuesto por ***** , en contra de la resolución de 28 de junio de 2022 del Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, en el expediente amparo indirecto 344/2022-V.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el “Acuerdo por el que se establece el Programa para la Atención de Contingencias Ambientales Atmosféricas en la zona metropolitana del Valle de Toluca y la zona metropolitana de Santiago Tianguistenco” es contrario al derecho al medio ambiente sano y al derecho a la salud de las personas.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** De lo que se tiene acreditado en los autos del amparo indirecto ***** del índice del Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, se desprenden los siguientes antecedentes:

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

2. El Secretario del Medio Ambiente del Estado de México emitió el *Acuerdo por el que se establece el Programa para la Atención de Contingencias Ambientales Atmosféricas en la zona metropolitana del Valle de Toluca y la zona metropolitana de Santiago Tianguistenco*, el cual fue publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno” del Estado Libre y Soberano de México el 18 de febrero de 2022.
3. **Demanda de amparo.** En contra de dicho acuerdo, ***** —por conducto de su representante legal— promovió demanda de amparo indirecto el 11 de marzo de 2022.
4. Del asunto correspondió conocer el Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México quien lo admitió y registró bajo el número de expediente *****.
5. En su demanda reclamó la inconstitucionalidad del Programa de Contingencias Ambientales destacado al considerarlo contrario al derecho a un medio ambiente sano por no cumplir con los estándares para declarar una contingente ambiental de conformidad con las Normas Oficiales Mexicanas NOM 025-SSA1-2021¹ y NOM-020-SSA1-2021.²
6. **Sentencia de amparo.** El Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México dictó sentencia el 28 de junio de 2022, en la cual determinó no amparar a la quejosa al estimar que el programa impugnado era de conformidad con las normas oficiales mexicanas aludidas.
7. **Recurso de revisión.** Inconforme, la quejosa interpuso recurso de revisión, del cual correspondió conocer al Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, mismo que lo admitió y registró bajo el número de expediente *****.

¹ Norma oficial mexicana publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de octubre de dos mil veintiuno.

² Norma oficial mexicana publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de octubre de dos mil veintiuno.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

8. **Recurso de revisión adhesivo.** Por escrito de 29 de agosto de 2022, la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México interpuso recurso de revisión adhesivo.
9. **Solicitud de reasunción de competencia.** Por escrito de 13 de enero de 2023, la recurrente solicitó a la Primera Sala de esta Suprema Corte que reasumiera su competencia originaria para conocer del amparo en revisión 542/2022 del índice del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito.
10. Ante la falta de legitimación de los quejosos, el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá hizo suya la solicitud de reasunción de competencia, misma que quedó registrada con el número de expediente **8/2023**.
11. Por sentencia de 31 de mayo de 2023, esta Primera Sala de la Suprema Corte determinó reasumir su competencia originaria para conocer del recurso de revisión.
12. **Trámite del amparo en revisión.** Por acuerdo de 10 de julio de 2023, la Presidenta de esta Suprema Corte determinó formar y registrar el asunto bajo el número de expediente **576/2023**. En ese mismo acuerdo, ordenó radicar los autos a esta Primera Sala y turnarlos a la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.
13. **Avocamiento.** Por auto de 23 de agosto de 2023, el entonces Ministro Presidente de esta Primera Sala ordenó que ésta se avocara al conocimiento del presente asunto y envió los autos a la ponencia designada para efecto de la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

14. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión, en atención a que determinó reasumir su competencia originaria, así como de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; 21, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2021 y abrogada por la nueva ley de 20 de diciembre de 2024, cuya aplicación ultractiva tiene fundamento en el artículo tercero transitorio de esta nueva ley; así como los puntos Segundo, fracción III, inciso a), y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023, emitido el 26 de enero de 2023, siendo innecesaria para su resolución la intervención del Tribunal Pleno.

II. OPORTUNIDAD

15. Tal como se advierte de la lectura de las constancias, la sentencia de amparo le fue notificada a la quejosa el 29 de junio de 2022, por lo que dicha notificación surtió efectos el día hábil siguiente, es decir, el 30 de junio de 2022. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del 1 al 14 de julio de 2022, descontándose los días 2, 3, 9 y 10 de julio por ser sábados y domingos conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo.
16. En consecuencia, si el recurso de revisión se presentó ante el Juzgado Tercero de Distrito en Materias de Amparo y Juicios Federales en el Estado de México, con residencia en Toluca el día 13 de julio de 2022, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.
17. El recurso de revisión adhesivo también fue presentado de forma oportuna. De conformidad con lo previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, el plazo para la interposición del recurso de revisión adhesivo es de cinco días contados a partir del día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación de la admisión del recurso principal.
18. En el caso concreto, el auto admisorio del recurso de revisión principal fue publicado el 17 de agosto de 2022 y notificado a la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México el 19 de agosto de 2022. En términos del artículo 31, fracción I de la ley reglamentaria surtió efectos el

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

mismo día, por lo que el plazo para su interposición transcurrió del 22 al 26 de agosto 2022.

19. Entonces, si la autoridad responsable presentó su revisión adhesiva el 25 de agosto de 2022 ante la Oficialía de Partes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito, es evidente su oportunidad.

III. LEGITIMACIÓN

20. ***** cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues está acreditado en autos que dicho carácter se le reconoció en trámite del juicio de amparo.
21. Por su parte, el recurso de revisión adhesivo interpuesto por la autoridad responsable también fue presentado por sujeto legitimado al haber sido suscrito por **Cintha Aurora Pérez Tirado**, Titular de la Coordinación Jurídica y de Igualdad de Género y representante legal de la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México, en términos del Acuerdo por el que se delegan facultades de representación emitido por el Secretario del Medio Ambiente publicado en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno Libre y Soberano de México el 30 de abril de 2019.

IV. PROCEDENCIA

22. Esta Primera Sala considera que el recurso de revisión es procedente, en virtud de que se hace valer en contra de la sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto donde la parte quejosa impugna la constitucionalidad del *Acuerdo por el que se establece el Programa para la Atención de Contingencias Ambientales Atmosféricas en la zona metropolitana del Valle de Toluca y la zona metropolitana de Santiago Tianguistenco*, (en adelante, “El Acuerdo” o “PACAA”) el cual fue publicado en el Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”, del Estado Libre y Soberano de

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

México, el 18 de febrero de 2022, cuya declaración de constitucionalidad por parte del Juez de Distrito se combate a través del presente recurso.³

V. ELEMENTOS PARA RESOLVER

23. En aras de estar en condiciones para determinar la regularidad constitucional del acuerdo impugnado resulta necesario tener en consideración los argumentos relevantes sostenidos a lo largo de la secuela procesal, mismos que son los siguientes:

1) Demanda de amparo

24. La quejosa hizo valer los siguientes argumentos en su concepto de violación:
- a. La Constitución Federal reconoce la protección del derecho a un medio ambiente sano mismo que tiene una especial relación con el derecho a la salud, integridad física y mental y el derecho a la vida. Una obligación de todas las autoridades responsables es el respeto de todos los derechos humanos en el ámbito de sus competencias. Al mismo tiempo, el Estado está obligado a favorecer en todo momento la protección más amplia de ellos y tiene prohibido incurrir en prácticas o actos que sean regresivos con relación al ámbito de protección de los derechos humanos.
 - b. La autoridad responsable al emitir el Acuerdo impugnado transgrede el derecho al medio ambiente sano y el derecho a la salud al ser regresivo y no favorecer la protección más amplia de ellos. Esto es así, porque en el PACAA los valores fijados de contaminantes de ozono y partículas suspendidas PM10 y PM2.5 para activar las Fases de la Contingencia Ambiental Atmosférica son mayores a los establecidos en las normas oficiales mexicanas 2021.

³ 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. [...].

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

- c. Por esta razón, el PACAA no brinda la protección más favorable porque el hecho que para activar la contingencia ambiental requiera de valores más altos es un obstáculo para la generación de garantías que protegen el ámbito de los derechos destacados. En este sentido, lo correcto es que el PACAA reduzca esos valores y sean de conformidad con aquellos establecidos en la NOM-025-SSA1-2021 y NOM-020-SSA1-2021.

2) Sentencia recurrida

25. Las consideraciones que sostuvo el juzgador de distrito en la sentencia de amparo indirecto fueron las siguientes:
 - a. Del Acuerdo se advierte que la Secretaría del Medio Ambiente del Estado de México deberá mantener un monitoreo continuo sobre la calidad del aire para activar, mantener o suspender cualquiera de las tres fases de activación de contingencia ambiental: Fase Preventiva, Fase I y Fase II.
 - b. No se transgrede el contenido del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni las normas oficiales en la materia. Ello, en atención a que la fase preventiva del Programa se activa cuando se rebasa la concentración de 0.090 ppm⁴, así como el valor 70 µg/m³⁵ para partículas PM10⁶ y 41 µg/m³ para PM2.5, lo que implica que la fase preventiva comienza cuando la concentración de partículas rebasa los valores establecidos en las normas oficiales mexicanas.
 - c. En tal sentido, concluyó que no se violaba el derecho a un medio ambiente sano, ya que la fase preventiva impediría la activación de las otras dos fases, y con ello no se tendrían que activar las fases posteriores de contingencia que no respondían a los valores de

⁴ Partes por millón (ppm): Expresión de la concentración en unidades de volumen del gas contaminante relacionado con el volumen de aire ambiente.

⁵ Microgramo por metro cúbico (µg/m³): Expresión de concentración en masa del contaminante (en microgramos) en un volumen de aire (metro cúbico) a condiciones locales de presión y temperatura.

⁶ Partículas PM10: Partículas con un diámetro aerodinámico menor o igual que 10 micrómetros.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

contaminantes de las NOM, por lo que a pesar de que el Acuerdo permitiera mayores cantidades de concentración de contaminantes en las Fases I y II que en la normatividad administrativa, esto es irrelevante pues la Fase preventiva evitaría que se llegaran a aplicar dichos supuestos.

3) Recurso de revisión

26. La quejosa y recurrente en su escrito de revisión hizo valer el siguiente agravio:

- a. La sentencia recurrida es ilegal por ser contraria al artículo 76 de la Ley de Amparo al no haber resuelto la cuestión efectivamente planteada. Todo lo cual, resultó porque la persona juzgadora interpretó de manera equivocada la estructura y fases de contingencia ambiental atmosférica debido a que consideró que la fase preventiva del programa forma parte de las fases de contingencia ambiental cuando en realidad no lo es.
- b. La negativa de la concesión del amparo fue el resultado de la incorrecta modificación de la causa de pedir del quejoso en su demanda de amparo. Lo que sucedió porque el Juez de Distrito no diferenció entre la fase de prevención y las de activación establecidas en el Programa, alegando que las segundas deben cumplir con los valores normados con respecto al ozono y a las partículas suspendidas PM10 y PM2.5 en las Normas Oficiales Mexicanas NOM-025-SSA1-2021 y NOM-020-SSA1-2021. Por lo cual, consideró que las afectaciones del Programa al medio ambiente sano no fueron evaluadas de manera correcta.
- c. Contrario a lo sostenido por el juez de distrito, el acuerdo sí es contrario a derecho porque lo correcto conforme al derecho al medio ambiente sano es que se active la fase preventiva cuando se rebasen valores más altos que aquellos previstos en las NOMS destacadas y, activar las fases de contingencia en el momento que se alcancen los valores

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

ordenados en las NOMS referidas puesto que cuando eso sucede se afecta el derecho a la salud y el medio ambiente.

- d. En este sentido, la litis constitucional no resuelta consiste en determinar si el derecho al medio ambiente sano y el derecho a la salud de la población son respetados por el programa cuando éste establece que los valores que detonan las fases de contingencia ambiental son mayores que los previstos en las normas oficiales señaladas.

4) Revisión adhesiva

- a. La autoridad responsable en su recurso de revisión adhesiva sostuvo que, en la especie, se actualizaba la causal de improcedencia prevista en la fracción XII, del artículo 61 de la Ley de Amparo consistente en la falta de afectación y, por tanto, de interés de la parte quejosa y recurrente.
- b. Alegó que el estudio de la causal esgrimida se desprende de lo dicho por esta Primera Sala en el criterio de rubro **REVISIÓN ADHESIVA. EL ESTUDIO PREFERENTE DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO FORMULADAS EN DICHO RECURSO, ESTÁ SUPEDITADO A QUE LA REVISIÓN PRINCIPAL SEA PROCEDENTE.**
- c. Por lo que, en el supuesto que el recurso revisión interpuesto cumpla con el resto de los presupuestos procesales el juzgador deberá emprender el estudio de la causal invocada con independencia de que advierta de oficio otra causal.
- d. Respecto del agravio argumentado por la recurrente, la autoridad responsable consideró que éste es inoperante debido a que el juzgador federal sí atendió a la causa de pedir expuesta en la demanda de amparo.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

- e. Asimismo, consideró que lo sostenido por la justiciable carece de sustento probatorio al no haber presentado prueba alguna y, pasó por alto, la modificación de dicho programa sería una afectación irreparable en materia de circulación vehicular que tendría un impacto diferenciado en los municipios de carácter rural que son los que predominan en la zona del PACAA. De esta manera, sería la población económicamente más desfavorable la que sufriría las modificaciones.
- f. Por último, señaló que la naturaleza de los derechos invocados no es compatible con aquella de la persona moral quejosa.

VI.CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

- 27. El Juzgado de Distrito que conoció del asunto calificó de infundadas las causales de improcedencia invocadas por la autoridad responsable.
- 28. Sin embargo, en su escrito de revisión adhesiva la autoridad responsable insiste en la causal de falta de afectación y, en consecuencia, de interés de la parte quejosa. Sostiene que el derecho al medio ambiente sano es exclusivo de las personas físicas, por lo que al tratarse de una persona jurídico-colectiva la que viene al amparo, es deducible que no sufre afectación alguna.
- 29. Al respecto, el juez de distrito consideró que dicha causal de improcedencia era infundada, ya que la escritura constitutiva de la quejosa demuestra que su objeto incluye promover entre la población la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- 30. En este sentido —sostuvo el juez— el interés legítimo para promover un juicio de amparo ambiental depende de la especial relación entre el quejoso y los servicios ambientales presuntamente vulnerados. La Asociación Civil, al fomentar la participación ciudadana en la protección ambiental, posee una proyección jurídica distinta del resto de la sociedad, lo que le otorga legitimación para impugnar la afectación de dichos servicios. Por ello,

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

concluyó que la quejosa sí acredita interés legítimo y no se actualiza la causa de improcedencia alegada.

31. A juicio de esta Primera Sala, el juez de distrito analizó correctamente la causal de improcedencia alegada, lo cual tiene sustento en el criterio de esta Primera Sala sentado en el amparo en revisión 79/2023, en el cual sostuvimos que para acreditar el interés legítimo en un juicio de amparo promovido por una asociación civil, puede acudir ya bien al objeto social de ésta o incluso a hechos notorios que evidencien su vínculo con la promoción, protección o defensa de un derecho humano de naturaleza colectiva. Este vínculo no se limita a la documentación formal, sino que también puede derivarse de su trayectoria en litigios previos y la información pública disponible, como su página de internet.
32. En congruencia con los precedentes establecidos en los amparos en revisión 1359/2015 y 265/2020, esta Primera Sala ha reconocido que el análisis del interés legítimo debe considerar la especial relación de la asociación con un problema social concreto, permitiendo así a las personas juzgadoras verificar si, en la práctica, la asociación mantiene un vínculo efectivo de garantía sobre los derechos que estima vulnerados.
33. Estas consideraciones dieron lugar a la tesis 1a./J. 169/2023 (11a.) de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO DE LAS ASOCIACIONES CIVILES PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO INDIRECTO LA INCONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. PARA ACREDITARLO BASTA PROBAR QUE SU OBJETO SOCIAL SE RELACIONA CON LA PROTECCIÓN Y/O LA DEFENSA DE UN DERECHO HUMANO DE NATURALEZA COLECTIVA.**
34. Dado que en el caso concreto la asociación civil acude a impugnar las normas generales que diseñaron el modelo de contingencias ambientales en el Estado de México y su objeto social consiste en promover entre la población la prevención y control de la contaminación del agua, del aire y del suelo, la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

ecológico, esta Primera Sala considera lo anterior suficiente prueba de su especial posición frente al derecho humano al medio ambiente sano.

35. Habiendo agotado el estudio de las causales de improcedencia —y al no advertirse de manera oficiosa alguna otra— procedemos al estudio de los méritos del caso.

VII. ESTUDIO DE FONDO

36. A partir de lo anterior, esta Suprema Corte debe determinar si el acuerdo para la atención de contingencias ambientales emitido por la autoridad estatal es inconstitucional al establecer parámetros más gravosos para la activación de la fase de contingencia ambiental que las previstas en las Normas Oficiales Mexicanas emitidas por la autoridad ambiental de la Federación.
37. Así, esta Primera Sala tiene ante sí esencialmente dos cuestiones por resolver: una competencial y una sustantiva. La competencial involucra una de las cuestiones típicas del derecho ambiental mexicano, esto es, las relaciones de coordinación que la Constitución Federal establece para la competencia concurrente entre federación, estados y municipios en la materia.
38. En esta pregunta competencial, debemos responder si los parámetros emitidos por la autoridad ambiental federal constituyen un piso mínimo para las entidades federativas que no pueden dejar de observar en la confección de su política ambiental local. La respuesta, adelantamos, es positiva.
39. En la pregunta sustantiva, esta Primera Sala se enfrenta nuevamente a un caso relacionado con el principio de prevención en materia ambiental. Si bien ya hemos tenido la oportunidad de fijar los alcances mínimos de este principio en el amparo en revisión 54/2021, corresponde ahora continuar con el análisis del mismo a partir de un caso distinto, en el cual está implicada de manera directa una afectación al derecho a la salud de las personas.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

40. A partir de este planteamiento inicial, adelantamos que los argumentos planteados por la parte recurrente son fundados y suficientes para conceder la protección constitucional.
41. El estudio que nos llevará a esta conclusión se dividirá de la siguiente forma. En primer lugar, retomaremos el parámetro de control constitucional del principio de prevención relacionado con el derecho humano a un medio ambiente sano, tal como lo prevé la Constitución Federal y el Acuerdo de Escazú. En segundo lugar, desarrollaremos el parámetro de control en relación con las facultades concurrentes en materia ambiental entre la federación y las entidades federativas. Hecho esto, analizaremos el caso concreto a la luz de estos parámetros.

A. Principio de prevención en materia ambiental

42. Como adelantábamos, el derecho humano a un medio ambiente sano —previsto en el artículo 4º constitucional— ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de esta Suprema Corte.
43. En uno de nuestros precedentes más trascendentes —el amparo en revisión 307/2016— esta Primera Sala sostuvo que el derecho a un medio ambiente sano tiene una doble dimensión: (i) la objetiva o ecologista, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo; y (ii) la subjetiva o antropocéntrica, conforme a la cual su protección constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.⁷
44. A nivel convencional, el parámetro de control constitucional se ha integrado a partir de la incorporación del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo De San Salvador),⁸ la Opinión Consultiva

⁷ DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA VULNERACIÓN A CUALQUIERA DE SUS DOS DIMENSIONES CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN A AQUÉL. Registro digital: 2018633; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materia(s): Constitucional; Tesis: 1a. CCLXXXVIII/2018 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 308; Tipo: Aislada

⁸ Publicado el Diario Oficial de la Federación el 1 de septiembre de 1998.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

23/17, emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos 15 de noviembre de 2017⁹ y —más recientemente y de manera destacada— 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, conocido coloquialmente como Acuerdo de Escazú.¹⁰

45. De estos instrumentos internacionales, podemos destacar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos —en la Opinión Consultiva 23/17— profundizó sobre las diferentes facetas del derecho al medio ambiente sano en un acercamiento muy parecido al que esta Primera Sala sostuvo en el amparo en revisión 307/2016, es decir, reconociendo la existencia de una faceta individual como colectiva de este derecho: colectiva en tanto se relaciona a un interés tanto de las generaciones presentes como de las futuras e individual en la medida en que la vulneración de este derecho puede tener repercusiones directas o indirectas en las personas debido a su conexidad con otros derechos, tales como la salud, la integridad personal, a una vida digna, el libre desarrollo de la personalidad o la vida.
46. Para la Corte Interamericana, la degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo que debe ser considerado como un derecho fundamental para la existencia de la humanidad.¹¹
47. Ahora bien, es de suma relevancia tener en cuenta la aparición del Acuerdo de Escazú como instrumento internacional que dota de contenido jurídico diversos principios ambientales que ya habían aparecido anteriormente en la jurisprudencia tanto regional como internacional.

⁹ Resulta ser un criterio vinculante para el sistema interamericano y sirve para advertir las obligaciones del Estado Mexicano.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2020.

¹¹ Corte IDH. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, p.27.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

48. Entre estos principios —y para efectos del caso concreto— destaca el principio de prevención en materia ambiental. La importancia del Acuerdo de Escazú en términos normativos surge en tanto la Constitución Federal simplemente enuncia el derecho al medio ambiente sano sin desarrollar las bases o principios que guiarán su desarrollo por parte de las autoridades del Estado. Si acaso, de su redacción podríamos únicamente encontrar indicios del principio ambiental que indica que quien contamina está obligado a pagar. Sin embargo, la única conexión genérica que podríamos encontrar a nivel constitucional del principio de prevención surgiría del artículo primero constitucional, que obliga a todas las autoridades del Estado a prevenir violaciones a derechos humanos.
49. Sin embargo, con la firma y entrada en vigor del Acuerdo de Escazú en el territorio nacional —e incorporación como norma fundamental por la vía de los artículos 1 y 133 de la Constitución Federal— tenemos ahora una norma expresa que enuncia el principio preventivo, esto en su artículo 3, inciso e).
50. El desarrollo y contenido del principio de prevención —para efectos del parámetro de control constitucional en nuestro país— se ha venido integrando por diversas determinaciones. Una de estas es la propia Opinión Consultiva 23/17 citada ya con anterioridad. En esta, la Corte Interamericana sostuvo que el principio de prevención en materia ambiental impone a los Estados la obligación de adoptar medidas anticipadas para evitar daños al medio ambiente, considerando que, en muchos casos, estos daños resultan irreparables.
51. Sostuvo también que este principio —reconocido como parte del derecho internacional consuetudinario— exige que los Estados garanticen que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no ocasionen perjuicios al medio ambiente de otros Estados o de zonas fuera de su jurisdicción nacional.
52. Asimismo, la Corte ha vinculado el principio de prevención a la obligación de debida diligencia internacional, que requiere que los Estados actúen

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

proactivamente para prevenir, reducir y controlar la contaminación y otros impactos negativos en la tierra, el agua, la atmósfera, la flora y la fauna. Esta obligación también incluye la protección del medio marino, conforme a lo estipulado en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

53. Finalmente, la Corte ha destacado que la política ambiental debe priorizar la prevención, dado que restaurar las condiciones previas a un daño ambiental suele no ser posible. Por lo tanto, este principio obliga a los Estados a implementar medidas efectivas para garantizar la protección ambiental y la salvaguarda de los derechos humanos frente a posibles daños.
54. Por su parte, la Corte Internacional de Justicia ha señalado que tanto la vigilancia como la prevención son necesarias ante la posibilidad de daños irreversibles y las limitaciones en cuanto a la factibilidad de las reparaciones.¹² Asimismo, ha entendido que dicho principio también comprende obligaciones de debida diligencia la cual no sólo implica la adopción de normas y medidas, sino la obligación correlativa de vigilancia en su aplicación.¹³ Todo lo cual significa un ejercicio de control sobre los operadores públicos y privados, así como el seguimiento de las actividades realizadas por ellos.¹⁴
55. Esta Primera Sala también ha tenido la oportunidad de desarrollar a mayor detalle el contenido del principio de prevención en materia ambiental, siendo el amparo en revisión 54/2021 el precedente guía en la materia. En este asunto, sostuvimos que “el principio de prevención se ha considerado como el medio más relevante para evitar el daño ambiental o la regla de oro sobre la cual se erigen los demás principios en materia ambiental. Se define como el conjunto de medidas destinadas a evitar que el daño ambiental se verifique.”¹⁵

¹² Caso Gabčíkovo-Nagymaros; Hungría c. Eslovaquia; párrafo 140.

¹³ Caso Pulp Mills y Costa Rica v. Nicaragua.

¹⁴ Caso Papeleras del Río Uruguay; Argentina v. Uruguay; párrafo 197.

¹⁵ Amparo en revisión 54/2021, párrafo 215.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

56. En dicho asunto, esta Primera Sala exploró el contenido de la Opinión Consultiva 23/17 de manera detallada y concluyó que “el entendimiento del principio de prevención permite una adecuada protección al medio ambiente, pues tiene como finalidad evitar que se causen daños al mismo”¹⁶.
57. En el precedente en cuestión, el principio de prevención en materia ambiental fue la base normativa que permitió que esta Primera Sala analizara la obligación de los estudios de manifestación de impacto ambiental como una medida preventiva óptima para la protección del medio ambiente. De hecho, el propio desarrollo jurisprudencial de la Opinión Consultiva 23/17 apunta al mismo objetivo, es decir, los estudios de impacto ambiental como medida previa a la realización de la actividad u otorgamiento de los permisos necesarios¹⁷.
58. Todo lo anterior, permitió que esta Primera Sala analizara las obligaciones de la autoridad ambiental en relación con el Área Natural Protegida con carácter de Parque Marino Nacional denominado "Sistema Arrecifal Veracruzano". En este sentido, es claro que en ese asunto pudimos estudiar el principio de prevención en materia ambiental considerando al medio ambiente en su faceta objetiva o ecologista, es decir, considerando que el sistema arrecifal es un bien jurídico en sí mismo.
59. Ahora bien, el caso que nos ocupa implica el análisis de la política ambiental local en materia de actuación en casos de contingencia ambiental. Esto implica que desde la faceta objetiva, el Estado mexicano tiene la obligación de prevenir un daño al medio ambiente en sí mismo, lo cual tiene un impacto directo en la calidad del aire, el daño a la Capa de Ozono y, en términos generales, al fenómeno del cambio climático.
60. Sin embargo, el caso que ahora nos ocupa encuentra también una relación directa en la faceta subjetiva de la protección al medio ambiente, la cual se manifiesta en el derecho a la salud de las personas. Por lo tanto, la definición

¹⁶ Amparo en revisión 54/2021, párrafo 223.

¹⁷ ColDH. Opinión consultiva 23/17, párrafo 162.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

del principio de prevención en el presente caso no solo abarca el posible daño que se provoque en el medio ambiente en sí mismo, sino también en la afectación a la salud de las personas.

61. Así las cosas, esta Primera Sala entiende que el principio de prevención en materia ambiental —dada la doble faceta del medio ambiente: objetiva y subjetiva— abarca también la obligación de prevenir el daño ambiental en su relación con otros derechos, como lo es la salud en el caso concreto. Esto no solo permite a esta Suprema Corte obtener una visión holística del derecho a un medio ambiente sano, sino que dota de sentido jurídico al principio de interdependencia de los derechos humanos, según el cual la garantía y disfrute de un derecho implica necesaria y progresivamente la garantía y disfrute de otros.

B. Concurrencia competencial en materia ambiental

62. Como adelantábamos en el prolegómeno de este estudio de fondo, una de las preguntas esenciales que esta Suprema Corte debe resolver en el caso concreto, implica una determinación de carácter competencial: cómo se relacionan las facultades de diseño normativo de la federación y las entidades federativas —en concreto, el Estado de México en este asunto.
63. En la demanda de amparo, la parte quejosa sostiene que la autoridad ambiental estatal ha incurrido en una medida regresiva al establecer parámetros de emisiones de contaminantes mayores a los establecidos por la autoridad federal en las normas oficiales mexicanas. Sin embargo, a juicio de esta Primera Sala la parte quejosa parte de la premisa equivocada al plantear este asunto como uno de regresiones en materia de derechos humanos, cuando en realidad esto se trata de un problema competencial.
64. La pregunta entonces no es si la autoridad ambiental local emitió una regulación menos protectora —y por lo tanto regresiva— a la emitida por la autoridad federal. La pregunta es si la autoridad ambiental local tenía completa libertad configurativa para fijar los parámetros a partir de los cuales

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

se activa la fase de contingencia ambiental o si dicha libertad configurativa está limitada —en alguna medida— por las determinaciones de la autoridad federal vía las normas oficiales mexicanas que para el efecto emita.

65. Para responder esta pregunta, debemos partir de una base: la Constitución Federal establece un régimen concurrente en materia ambiental en el que participan tanto la federación, las entidades federativas y los municipios. El artículo 73, fracción XXIX-G establece este régimen y faculta al Congreso de la Unión a expedir leyes que establezcan dicha concurrencia¹⁸.
66. Así, en ejercicio de esta facultad legislativa, el Congreso de la Unión expidió la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante, LGEEPA). Esta ley, en su carácter de ley general o ley marco — como se le ha conocido en la jurisprudencia histórica de esta Suprema Corte— constituye la norma a partir de la cual analizaremos el reparto competencial en cuestión.
67. En términos generales, la primera fracción de los artículos 5, 7 y 8 de la LGEEPA, establecen una facultad genérica para formular y conducir las políticas nacional, estatal y municipal de manera respectiva, esto considerando que estos artículos establecen las competencias de la federación, estados y municipios, también respectivamente.
68. De la misma forma, los tres artículos en cuestión establecen la participación de los tres niveles de gobierno en contingencias ambientales, esto conforme a las políticas y programas de protección civil que para tal efecto se establezcan. Esta facultad, insistimos, se replica prácticamente en los mismos términos en las fracciones VII, XII y XI, de los artículos 5, 7 y 8, respectivamente.

¹⁸ Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

[...]

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

69. De manera más específica, la ley reserva a la federación —artículo 5, fracción V¹⁹— la facultad de expedir normas oficiales mexicanas y de vigilar su cumplimiento en las materias previstas en la propia ley.
70. Así, es el artículo 111 de la LGEEPA el que de manera más específica nos lleva a las materias en las cuales la federación —a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante, SEMARNAT)²⁰— podrá expedir las normas oficiales mexicanas que corresponda. De manera destacada, encontramos que en la fracción I, se faculta a la SEMARNAT a *“expedir las normas oficiales mexicanas que establezcan la calidad ambiental de las distintas áreas, zonas o regiones del territorio nacional, con base en los valores de concentración máxima permisible para la salud pública de contaminantes en el ambiente, determinados por la Secretaría de Salud”*.
71. Finalmente, el artículo 112, fracción XI, establece que en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de las entidades federativas “formularán y aplicarán, con base en las normas oficiales mexicanas que expida la Federación para establecer la calidad ambiental en el territorio nacional, programas de gestión de calidad del aire”. Además, la fracción VIII del mismo artículo establece la obligación de las entidades federativas de tomar “las medidas preventivas necesarias para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica”.
72. Todo lo anterior, lleva a esta Primera Sala a concluir que si bien las entidades federativas tienen múltiples facultades y participación en cuanto al cumplimiento de los objetivos de la ley y en específico en materia de calidad ambiental y contaminantes en el aire, estas facultades —al menos a nivel

¹⁹ ARTÍCULO 5o.- Son facultades de la Federación:

[...]

V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

²⁰ ARTÍCULO 6o.- Las atribuciones que esta Ley otorga a la Federación, serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría y, en su caso, podrán colaborar con ésta las Secretarías de Defensa Nacional y de Marina cuando por la naturaleza y gravedad del problema así lo determine, salvo las que directamente corresponden al Presidente de la República por disposición expresa de la Ley. [...]

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

normativo— tienen como parámetro las normas oficiales que la Federación expida.

73. Para efectos del caso concreto, esta Primera Sala considera que no es casualidad que la propia ley —artículo 111, fracción I— establezca la participación de la Secretaría de Salud en el procedimiento para establecer los valores de concentración permisibles para la salud pública como parámetro de la expedición de normas oficiales en materia de calidad ambiental. Esto, pues es precisamente la autoridad sanitaria —de conformidad con su capacidad técnica en materia de salud— la que se encuentra en la posición ideal para establecer esos parámetros de conformidad con la evidencia científica en la materia.
74. Esta, sin duda, es la forma en la que el derecho regulatorio contemporáneo busca elevar la calidad de vida de las personas al incorporar los avances de la ciencia en la producción normativa del país. Al delegar en la Secretaría de Salud la determinación de los parámetros de daño a la salud causados por la calidad del aire, el legislador busca generar un equilibrio entre la legitimidad política de los representantes populares y la pericia técnica con la que cuenta la secretaría del ramo en materia de salud.
75. Este tipo de determinaciones, son las que han llevado al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte a establecer la doctrina del estado regulador, bajo la cual se ha considerado que los jueces constitucionales deben deferencia técnica a las decisiones tomadas por instituciones cuyo diseño institucional las coloca en mejor posición para formular políticas basadas en conocimiento técnico y científico. Esta deferencia técnica permite que las decisiones sobre qué es dañino o saludable no se basen en percepciones políticas o en presiones de grupos de interés, sino en evidencia científica, lo que otorga una mayor legitimidad y solidez a la regulación en temas de salud.
76. Para finalizar este apartado, podemos dar cuenta de la regulación competencial a nivel local por cuanto hace al Estado de México: la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México contempla en su

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

artículo 18, párrafos 2, 3 y 4 el mandato para las autoridades de la entidad federativa de prevenir y combatir la contaminación ambiental, así como la adopción de medidas de mitigación en contra del cambio climático cuyas pautas serán desarrolladas en ley.²¹

77. La pormenorización de ese mandato se encuentra en el Código para la Biodiversidad del Estado de México (en adelante, Código para la Biodiversidad) tal y como se desprende de la lectura de la enunciación de su objeto previsto en su artículo 1.1.²² Dicha conclusión se robustece al considerar lo establecido en las fracciones I y XVIII del artículo 2.2., mismo que especifica como objetivos la protección y desarrollo tanto de políticas ambientales, así como la atención en emergencias y contingencias ambientales.²³

²¹ Artículo 18.- [...]

Las autoridades ejecutarán programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales del Estado y evitar su deterioro y extinción, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental, en el Estado de México la Naturaleza o biodiversidad, especies endémicas y nativas son sujetos de derecho, los cuales son otorgados, protegidos y promovidos por la constitución.

La legislación y las normas que al efecto se expidan harán énfasis en el fomento a una cultura de protección a la naturaleza, al mejoramiento del ambiente, al aprovechamiento racional de los recursos naturales, a las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático en el Estado y a la propagación de la flora y de la fauna existentes en el Estado. El daño y deterioro ambiental generarán responsabilidad en términos de ley.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como para el caso de la Naturaleza, a fin de garantizar los derechos a la existencia, preservación, conservación, reparación, restauración, mantenimiento, regeneración, cuidado y protección de los ecosistemas en el Estado de México para el pleno desarrollo de los ciclos biológicos de todos los seres vivos.

²² Artículo 1.1. El presente Código es de observancia general en el Estado de México, sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto regular las materias siguientes:

I. Equilibrio Ecológico, la Protección al Ambiente y el Fomento al Desarrollo Sostenible;

II. Fomento para el Desarrollo Forestal Sostenible;

III. Prevención y Gestión Integral de Residuos;

IV. Preservación, Fomento y Aprovechamiento Sostenible de la Vida Silvestre;

V. Protección y Bienestar Animal.

Se regulan estas materias con el fin de impulsar y promover la conservación, la preservación, la rehabilitación, la remediación, el mejoramiento y el mantenimiento de los ecosistemas, la recuperación y restauración del equilibrio ecológico, la prevención del daño a la salud y deterioro a la biodiversidad y los elementos que la componen en su conjunto, la gestión y el fomento de la protección al medio ambiente y la planeación ambiental, el aprovechamiento y el uso sostenible de los elementos y recursos naturales y de los bienes ambientales, la internalización y la distribución en forma justa de los beneficios y costos derivados sustentados en proporcionar certidumbre a los mercados en el marco de las políticas establecidas para el desarrollo sostenible en el Estado.

²³ Artículo 2.2. Son objetivos específicos de este Libro:

I. Regular el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponden a las autoridades estatal y municipales del Estado de México en el ámbito de sus respectivas competencias bajo los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes relacionadas con la materia; para integrar la conservación y

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

78. De conformidad con el artículo 2.8, fracciones II, XIV, XV, XX, XXI, XXVIII del Código para la Biodiversidad se advierte que corresponde a la Secretaría Estatal del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del Estado de México (en adelante, la Secretaría Estatal) el encargo de velar por la aplicación y observancia de la política ambiental, así como la coordinación de actuaciones con otras autoridades para la aplicación de programas ambientales.²⁴
79. Entre sus facultades se prevé que será la responsable de prevenir y controlar la contaminación atmosférica dentro del territorio del Estado de México. En adición a ello, le corresponde diseñar las medidas para combatir la contaminación al medio ambiente y participar en las emergencias y contingencias ambientales.
80. Respecto de éstas últimas, también será atribución de la Secretaría Estatal establecer y operar los sistemas de verificación de contaminación a la atmósfera, así como limitar o prohibir los vehículos que rebasen el valor máximo permitido de emisión de contaminantes. Todo lo cual, lo hará

el uso sostenible de los elementos de la biodiversidad en el desarrollo de políticas ambientales, socioculturales y de uso del suelo;

[...]

XVIII. La atención en emergencias y contingencias ambientales de conformidad con las disposiciones que en materia de protección civil deban observarse, y lo dispuesto por otros ordenamientos jurídicos aplicables;

²⁴ Artículo 2.8. Corresponde a la Secretaría:

[...]

II. Aplicar en coordinación con las dependencias o entidades competentes los instrumentos de política ambiental y los programas a que se refiere el artículo 2.7 del presente Libro, propiciando para tal efecto la participación ciudadana en la aplicación de los instrumentos de política y gestión ambiental previstos en este mismo Libro y demás disposiciones jurídicas aplicables en la materia;

[...]

XIV. Prevenir y controlar la contaminación a la atmósfera en todo el territorio del Estado generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales o móviles que transiten en el territorio del Estado;

XV. Establecer medidas y programas para el control y prevención de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores que puedan dañar a la biodiversidad, el equilibrio ecológico o al medio ambiente dentro del territorio del Estado;

[...]

XX. Atender los asuntos que afecten la biodiversidad, el equilibrio ecológico o al medio ambiente en dos o más Municipios del Estado;

XXI. Participar en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

[...]

XXVIII. Establecer y operar sistemas de verificación de contaminación a la atmósfera, y en su caso limitar o prohibir la circulación de los vehículos cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles que se determinen en las normas dictadas por la Secretaría en el Reglamento que al efecto expida, así como en las normas oficiales mexicanas;

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

observando las normas del reglamento que expida, así como las normas oficiales mexicanas correspondientes.

81. El Código para la Biodiversidad contempla dentro de su Título Quinto “De la Protección al Ambiente”, Capítulo II “De la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica” disposiciones específicas que regulan lo concerniente a la contaminación atmosférica. En lo que interesa, el Código para la Biodiversidad prohíbe la emisión a la atmósfera de contaminantes que rebasen los límites previstos en las normas oficiales mexicanas, técnicas estatales y disposiciones aplicables.²⁵ De ahí que toda emisión estará sujeta no solo a lo previsto en dicho Código sino también a lo establecido en las normas mexicanas oficiales pertinentes.²⁶
82. Asimismo, el Código reitera los criterios para determinar la contaminación de la atmósfera previstos en el artículo 110 de la LGEEPA.²⁷ Con la puntualización de que será la Secretaría Estatal la responsable de establecer y aplicar las medidas de prevención y correctivas de dicha contaminación en términos de las normas oficiales mexicanas aplicables.²⁸

²⁵ Artículo 2.140. Se prohíbe la emisión a la atmósfera de contaminantes como humos, polvos, gases, vapores y olores que rebasen los límites máximos permisibles contemplados en las normas oficiales mexicanas, normas técnicas estatales y en las disposiciones aplicables.

²⁶ Artículo 2.141. Deberá regularse la emisión de contaminantes a la atmósfera que ocasione o pueda ocasionar desequilibrios a los ecosistemas o daños al ambiente. En todas las emisiones a la atmósfera deberán cumplirse las disposiciones del presente Libro y su Reglamento y las normas oficiales mexicanas y normas técnicas estatales en la materia y demás disposiciones aplicables.

²⁷ Artículo 2.142. Para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera se considerarán los siguientes criterios: I. La calidad del aire debe ser satisfactoria en los asentamientos humanos; y II. La emisión de contaminantes a la atmósfera sea de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles deben ser controladas y reducidas para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio de los ecosistemas.

²⁸ Artículo 2.143. La Secretaría establecerá y aplicará las medidas de prevención y control de la contaminación atmosférica originada por humos, polvos, vapores, gases y olores que puedan causar alteraciones significativas al ambiente o daños en la salud en los términos señalados por este Libro, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables.

Artículo 2.144. En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica producida por fuentes fijas, la Secretaría:

I. Establecerá medidas preventivas y correctivas para reducir las emisiones contaminantes a la atmósfera producidas por fuentes fijas;

II Aplicará las normas oficiales mexicanas y los criterios y normas técnicas estatales en materia ambiental para la protección de la atmósfera;

III. En caso de considerarlo necesario requerirá la instalación de equipos o sistemas de control de emisiones contaminantes; y

IV. Vigilará el cumplimiento de los criterios ecológicos en los Planes de Desarrollo Urbano Estatal y Municipal para el mejoramiento de la calidad del aire.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

83. Finalmente —y de suma importancia para el caso concreto— del artículo 2.197 del Código para la Biodiversidad se advierte que la contingencia ambiental será declarada siempre que exista una concentración de contaminantes que puedan afectar la salud de la población mayor a los montos establecidos en las normas oficiales mexicanas relevantes.²⁹
84. Esta última previsión constituye la piedra de toque del diseño de competencias concurrentes entre federación y entidades federativas que son aplicables al caso concreto. No solo porque la disposición normativa nos permite colocar la afectación a la salud pública en el centro de la determinación de la declaratoria de la contingencia ambiental, sino porque nuevamente la norma local nos remite a las determinaciones normativas de la federación a través de las normas oficiales mexicanas y las coloca como parámetro de su determinación.

C. Aplicación del parámetro de control al caso concreto

85. El artículo 110 de la LGEEPA establece que la calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país. A juicio de esta Primera Sala, esta norma establece un objetivo claro y evidente que apunta a la garantía del derecho humano a un medio ambiente sano en su doble faceta: objetiva y subjetiva. Por un lado, busca conservar la calidad

Artículo 2.146. En materia de prevención y control de la contaminación producida por fuentes móviles la Secretaría, directamente o mediante acuerdos de colaboración que celebre con las autoridades municipales deberá:

I. Establecer las medidas preventivas y correctivas para reducir la emisión de contaminantes a la atmósfera;

II. Regular el establecimiento y operación de sistemas de verificación de emisiones de vehículos automotores en circulación;

III. Exigir a los propietarios o poseedores de vehículos automotores el cumplimiento de las medidas de control dispuestas y retirará de la circulación a aquellos vehículos que no acaten la normatividad o que sean ostensiblemente contaminantes;

IV. Implementar las medidas necesarias para el mejoramiento de la vialidad y transporte colectivo con el fin de evitar la concentración de emisiones contaminantes, y en caso necesario, se coordinará para lograrlo con otras dependencias y entidades federales, estatales y municipales; y

V. Promover el mejoramiento de los sistemas de transporte y solicitará toda clase de medidas en sus vialidades para disminuir las emisiones contaminantes.

²⁹ Artículo 2.197. Las autoridades competentes declararán contingencia ambiental, cuando se presente o se prevea con base en análisis y en el monitoreo de la contaminación ambiental una concentración de contaminantes, un riesgo ecológico derivado de actividades humanas, fenómenos naturales que pueden afectar la salud de la población al medio ambiente de acuerdo con las normas oficiales mexicanas, en cuyo caso se aplicarán las medidas establecidas en este Libro, en la propia declaratoria y en el Programa de Contingencia Ambiental publicado en la Gaceta del Gobierno.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

del aire para proteger la atmósfera, por otro, busca proteger la salud de las personas que habitan esos asentamientos humanos.

86. Esta norma brinda a esta Primera Sala un horizonte interpretativo en el caso concreto, en tanto nos permite trazar el camino de aplicación del principio de prevención en materia ambiental en el caso. En concreto, el principio de prevención —interpretado a partir de los objetivos de la ley— implica que las autoridades, en el ámbito de sus competencias deben llevar a cabo acciones a fin de evitar que la calidad del aire deje de ser satisfactoria, esto para evitar que se generen afectaciones a la salud pública.
87. En este punto, esta Primera Sala debiera zanjar una posible confusión terminológica que, si bien podría parecer una obviedad, es mejor aclararla desde ahora: existen ciertos momentos fácticos cuya actualización evidencia que la política preventiva ha fallado.
88. Por ejemplo, si de conformidad con las determinaciones de la autoridad la calidad del aire ya está provocando un daño a la salud, es claro que entonces ya no nos encontramos ante un problema de prevención, sino de mitigación o reparación del daño ya causado. Si de conformidad con los criterios de las normas oficiales es necesario activar la fase de contingencia ambiental, esto es porque los niveles de contaminación se encuentran en niveles ya inaceptables de daño ambiental y a la salud pública. En este momento, tampoco nos encontramos en un estadio de prevención, sino de reparación.
89. La prevención implica una obligación de actuar para evitar un daño. Cuando el daño se ha causado es porque la prevención falló. El principio de prevención, entonces, nos permite evaluar la planificación y actividad de las autoridades del Estado para prevenir los daños. Esta planificación debe ser eficaz, efectiva y previa al daño; debe ir acompañada de acciones concretas que permitan mitigar los riesgos de que el daño suceda.
90. Para comenzar el análisis del caso concreto a la luz del parámetro de control, debemos dar cuenta del contenido de las dos normas oficiales mexicanas

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

relevantes para el asunto. Este par de normas oficiales —como establecimos en el apartado anterior— constituyen el parámetro normativo para que las entidades federativas, en este caso el Estado de México, emitan sus propios programas protección ambiental.

91. Las dos normas oficiales mexicanas (en adelante, NOMs) relevantes para el asunto son la NOM-025-SSA1-2021 y NOM-020-SSA1-2021, emitidas por la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios de la Secretaría de Salud (en adelante, COFEPRIS) en conjunto con otras autoridades, entre estas la propia SEMARNAT, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 27 y 28 de octubre de 2021, respectivamente.
92. Como en adelante evidenciaremos, el objetivo de la expedición de estas NOMs fue establecer los parámetros regulatorios que la LGEEPA establece en las fracciones I, VI, VIII y XI del artículo 112, en las cuales se estipula que tanto los gobiernos de las entidades federativas como los municipios controlarán la contaminación del aire en las zonas de su jurisdicción para lo cual implementarán sistemas de monitoreo, medidas preventivas para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica y programas de gestión de calidad del aire con base en los parámetros de las normas oficiales mexicanas que expida la Federación.
93. Así, la primera de estas NOMs estableció los criterios para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto a las partículas suspendidas PM10 y PM2.5.³⁰ El objetivo de emitir dicha norma oficial mexicana fue para determinar y establecer indicadores respecto a la concentración de partículas suspendidas PM10 y PM2.5 para que tanto los gobiernos de las entidades federativas

³⁰ Las partículas suspendidas con un diámetro menor o igual que 10 micrometros (PM10) se caracterizan por penetrar y alojarse a lo largo del tracto respiratorio dañándolo. Las partículas con un diámetro menor o igual de 2.5 micrometros (PM2.5) se caracterizan por dañar las paredes alveolares y lesiones en el tejido pulmonar con la posibilidad de llegar al torrente sanguíneo, al igual que las partículas ultrafinas con un diámetro menor o igual de 0.1 micrometros (PM0.1)

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

como los municipios contaran con directrices en los sistemas de monitoreo de la calidad del aire.³¹

94. De conformidad con el punto 4.1 de esta NOM, los valores límite que puede haber de los contaminantes de PM10³² y PM 2.5³³ en concentraciones medidas cada 24 horas son de 70 microgramos por metro cúbico (en adelante, µg/m³) para PM 10 y de 41 µg/m³ para PM2.5.
95. Por otro lado, la segunda de las NOMs —NOM-020-SSA1-2021— establece los criterios para evaluar la calidad del aire con respecto al ozono (O₃). El daño por ozono es una consecuencia directa de la contaminación atmosférica la cual ocurre cuando se presenta un desequilibrio en las concentraciones de los componentes del aire con motivo de la existencia de contaminantes en éste. De conformidad con esta NOM emitida por la autoridad sanitaria, los valores límite de concentración de ozono en el aire no pueden ser mayores a 0.090 partes por millón (en adelante, ppm) por hora o mayores a .065ppm en ocho horas tal y como se desprende del punto 5.1 de esta NOM.
96. A partir de la publicación de estas NOMs y de lo previsto en la LGEEPA para las entidades federativas, el 18 de febrero de 2022 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de México el “Acuerdo por el que se establece el Programa para la Atención de Contingencias Ambientales Atmosféricas en la zona metropolitana del Valle de Toluca y la zona metropolitana de Santiago Tianguistenco”, el cual corresponde al acto reclamado en el presente juicio de amparo.
97. En este acuerdo, la autoridad diseñó el Programa para la Atención de Contingencias Ambientales Atmosféricas (en adelante, PACAA), el cual está integrado por dos grandes fases: la Fase Preventiva (i); y las Fases de Contingencia Ambiental Atmosférica (ii), misma que a su vez se divide en: Fase I (ii.1), y Fase II (ii.2).

³¹ Tal como se desprende del apartado de “Introducción” del índice de la NOM.

Consultable en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5633855&fecha=27/10/2021#gsc.tab=0

³² Material Particulado con un diámetro aerodinámico de 10 micrómetros o menos.

³³ Material particulado con un diámetro aerodinámico de 2.5 micrómetros o menos.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

98. La principal diferencia entre la Fase Preventiva y las Fases de la Contingencia Ambiental son las medidas y restricciones dirigidas tanto a la población como a determinados giros comerciales. El Acuerdo también prevé acciones diferenciadas en atención al origen del cual emana la contaminación, por lo tanto, no se aplican las mismas medidas para el caso de que se superen los valores límites con motivo de PM10, PM2.5 que de ozono.
99. De conformidad con la Tabla 3 del Acuerdo impugnado, las medidas aplicables para el caso del rebase de los valores límites de PM10 y PM2.5 en el aire se agrupan en cuatro categorías: salud y población en general; pautas de actuación del gobierno; medidas a servicios; y medidas aplicables a la industria manufacturera.³⁴
100. Las medidas aplicables en la Fase Preventiva se caracterizan por ser en su mayoría recomendaciones de salud y población en general. Respecto a la categoría de acciones a cargo del gobierno sí se prevén medidas activas concretas, sin embargo, ninguna de ellas incluye la restricción de actividades o la disminución en la circulación. Con relación a las medidas aplicables en servicios sólo contempla la obligación de coordinación con autoridades municipales para la limpieza de calles. Por último, en el caso de la industria manufacturera no hay medidas implementadas en esta fase.
101. Respecto a las medidas aplicables en la Fase Preventiva derivado del rebase de los valores límite de concentraciones de ozono en el aire —como podemos advertir de la Tabla 4— el Acuerdo las clasifica en cinco grupos: salud y población en general; pautas de actuación del gobierno; medidas al transporte; medidas al comercio y servicios; y medidas aplicables a la industria manufacturera. En este caso, no existe acción alguna que se prevea para los grupos de transporte, comercios y servicios e industria manufacturera. Sobre las medidas a cargo del gobierno la única que se traduce en una afectación real a una actividad es la suspensión de obras que obstruyan el tráfico. Con relación a las medidas aplicables en salud y

³⁴ Esta clasificación se desprende de una lectura de la Tabla 3 del Acuerdo.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

población en general sólo se contemplan recomendaciones o medidas informativas.

102. En este sentido, es evidente que la Fase Preventiva —tal como está diseñada por la autoridad ambiental local— es una etapa previa a la activación de la Fase de Contingencia Ambiental Atmosférica y se caracteriza por la implementación de acciones de bajo impacto en la población y la actividad comercial más allá de la difusión de información.
103. Ahora bien, la clave para determinar la activación de la Fase Preventiva o alguna de las fases de la Contingencia Ambiental depende del monto de concentraciones contaminantes en el aire ambiente. Así, para la activación de la Fase Preventiva se debe rebasar el límite permitido de PM10 (70 µg/m³) y PM2.5 (41 µg/m³) en términos de la NOM-025-SSA1-2021 o, cuando los valores de ozono (0.090 ppm) sobrepasan los parámetros previstos en la NOM-020-SSA1-2021.
104. Así, para que las fases de Contingencia Ambiental Atmosférica sean declaradas, el Acuerdo prevé que deben registrarse valores mucho mayores a los establecidos en las NOMs. Como se advierte de la Tabla 2 del PACAA, para que la Fase I de la Contingencia Ambiental sea declarada es necesario que dentro de un período de 24 horas las PM10 y PM2.5 sean mayores a 150 µg/m³ y 75 µg/m³ respectivamente. En el caso de ozono, debe alcanzarse un valor promedio mayor de 0.154 ppm por hora.
105. En su único agravio la recurrente se duele que el Juez de Distrito modificó sus motivos de inconformidad y, como resultado, no resolvió sobre el problema efectivamente planteado. Como se había adelantado, el agravio es fundado.
106. Efectivamente, la quejosa en su demanda de amparo alegó que el PACAA resultaba inconstitucional por transgredir el derecho al medio ambiente sano al establecer valores mayores que lo previstos en las NOM-025-SSA1-2021

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

y NOM-020-SSA1-2021 para la declaratoria de la activación de las Fases de la Contingencia Ambiental Atmosférica.

107. Bajo su perspectiva, la fase de contingencia ambiental debe ser decretada en el momento que se superan los valores límite de las normas oficiales mexicanas por éstas ser las que, a partir del conocimiento técnico especializado, han determinado el monto de concentraciones en el cual existe una afectación al derecho a la salud y medio ambiente de las personas. El hecho de exigir valores más altos para su activación es inconstitucional por no atender el estándar más protector.
108. En efecto, el juzgador federal equivocadamente consideró que la Fase Preventiva era una etapa más de la Contingencia Ambiental y, por lo tanto, al ser los valores los mismos que las normas oficiales mexicanas no se transgredía el estándar de protección determinado. En este punto descansa el error interpretativo del juzgador federal.
109. Esta Primera Sala considera que la Fase Preventiva no puede ser considerada una etapa dentro de las categorías de la Contingencia Ambiental Atmosférica. Como ya se explicó, el Acuerdo está conformado por dos grandes categorías con elementos diferenciadores: la fase Preventiva y la fase de Contingencia Ambiental. En la primera de éstas, las medidas del Estado son de carácter informativo y disuasorio, mientras que al momento de decretarse la contingencia tanto en su Fase I como la Fase II, se contemplan la reducción de actividades y restricciones de ciertas actividades comerciales que emiten los contaminantes que generan daño a la salud y al medio ambiente.
110. Al resultar fundado dicho agravio, procedemos a estudiar la invalidez del PACAA con base en los conceptos de violación originalmente planteados.
111. La pregunta que esta Primera Sala debe responder para llegar a la conclusión inicialmente adelantada es si la autoridad ambiental estatal encuentra un límite en su libertad configurativa para emitir la política ambiental estatal los

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

parámetros establecidos por la autoridad federal en uso de sus facultades previstas en el artículo 111, fracción I, de la LGEEPA.

112. Para esta Primera Sala, la respuesta es positiva. Si bien la autoridad ambiental estatal cuenta con libertad configurativa en términos generales para establecer la política ambiental estatal y para participar en las contingencias ambientales, lo cierto es que de conformidad con la Constitución Federal esta libertad configurativa encuentra límites en el diseño de facultades concurrentes entre la federación, entidades federativas y municipios.
113. Así, del análisis realizado por esta Suprema Corte en el apartado B de este estudio de fondo, es para nosotros claro que en ese diseño de concurrencias, el legislador federal —a través de la ley marco en la materia— ha reservado ciertas determinaciones regulatorias a la autoridad reguladora de la Federación, la cual en algunos casos será la SEMARNAT por su propia cuenta y en otros la misma autoridad con apoyo de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Economía y la Secretaría de Energía, como podemos advertir de la lectura del artículo 111 de la LGEEPA.
114. Esta Primera Sala encuentra en esta reserva regulatoria a las secretarías de los ramos ambientales, de salud, de energía y economía, un objetivo de pretensión técnica en los estándares que serán fijados por dichas autoridades. Además, el hecho de que se haya reservado esta facultad regulatoria a la federación también obedece a una razón de uniformidad y estandarización en todo el territorio nacional, de manera tal que todas las autoridades estatales y municipales puedan cumplir con las obligaciones legales en la implementación de un sistema de monitoreo del aire y medidas de su protección.
115. Ahora bien, en el caso concreto no es que la autoridad ambiental local haya desoído completamente estos estándares para efectos de la emisión del PACAA, sin embargo, lo cierto es que los utilizó de manera contraria al principio de prevención en materia ambiental.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

116. La autoridad reguladora federal —como ya dimos cuenta en párrafos anteriores— emitió las dos NOMs relevantes para el caso concreto y en estas estableció los niveles máximos a partir de los cuales la calidad del aire deja de ser satisfactoria. En otras palabras, la autoridad federal estableció que una vez que se superan los parámetros de las NOMs, ya existe daño a la salud y al medio ambiente.
117. Por lo tanto, la autoridad estatal no puede válidamente fijar el inicio de una fase preventiva cuando ya se están superando los niveles satisfactorios fijados por la autoridad federal. Esto, bajo la consideración lógica que esta Primera Sala ha fijado: no se puede prevenir un daño que ya está ocurriendo.
118. Si la autoridad estatal —en uso de su libertad configurativa— considera prudente establecer una fase de prevención, es claro para esta Suprema Corte que dicha fase debe corresponderse con registros menores de contaminantes en el aire a los establecidos en las NOMs, esto en el entendido de que la superación de dichos estándares ya implica un daño a la salud y al medio ambiente.
119. Las fases de contingencia —como podemos advertir del PACAA— están diseñadas sobre una base de mitigación del daño ya ocurrido. Como vemos, las medidas previstas para estas fases implican la suspensión de diversas actividades cuyo curso normal de acción provoca la emisión de contaminantes en el aire. La detención de estas actividades está directamente relacionada con el objetivo de *contener* el daño.
120. Sin embargo, la autoridad estatal ha fijado como valores registrales para la declaratoria de la fase de contingencia que dentro de un período de 24 horas las PM10 y PM2.5 sean mayores a 150 µg/m³ y 75 µg/m³ respectivamente y un valor promedio mayor de 0.154 ppm por hora en el caso de ozono, mientras que la autoridad federal determinó como máximo de niveles aceptables 70 µg/m³ para PM10 y 41 µg/m³ para PM2.5, mientras para ozono 0.090 ppm por hora.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

121. Es decir, que en algunos de estos parámetros, existe un rango de hasta el doble de contaminantes de los máximos permitidos por la autoridad federal en el que la autoridad estatal pretende seguir utilizando medidas preventivas. Esto, desde luego, es inaceptable en términos del parámetro de regularidad constitucional descrito por esta Primera Sala respecto del derecho a un medio ambiente sano y el principio de prevención que guía el actuar de las autoridades para garantizarlo.
122. Es completamente cierto que las entidades federativas cuentan con libertad configurativa para establecer su política ambiental local —libertad que, de conformidad con el parámetro competencial delineado en esta sentencia, tiene límites. Así, para efectos de la problemática concreta, nada impide que la autoridad estatal fije los niveles máximos aceptables de contaminantes en el aire por debajo incluso de los establecidos por la autoridad regulatoria federal. Esto implicaría naturalmente un avance progresivo en el disfrute del derecho humano al medio ambiente y a la salud de las personas.
123. De manera análoga, el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono³⁵ en su artículo 2, numeral 1, establece la obligación de los Estados de proteger el medio ambiente en contra de aquellas actividades que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono.³⁶ Aunado a ello, en esa misma disposición, pero en el numeral 2, inciso b), se contempla la obligación de los Estados de llevar a cabo las medidas administrativas o legislativas adecuadas para controlar y reducir aquellas actividades que tengan o puedan tener efectos adversos y modificar la capa de ozono.³⁷

³⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1987.

³⁶ Artículo 2: Obligaciones generales

1. Las Partes tomarán las medidas apropiadas, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos en vigor en que sean parte, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono.

³⁷ Artículo 2: Obligaciones generales

[...]

2. Con tal fin, las Partes, de conformidad con los medios de que dispongan y en la medida de sus posibilidades:

[...]

b) Adoptarán las medidas legislativas o administrativas adecuadas y cooperarán en la coordinación de las políticas apropiadas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas bajo su

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

124. De tal suerte, los estándares fijados por la autoridad federal constituyen un piso mínimo de disfrute de derechos, el cual puede perfectamente ser ensanchado por la autoridad local. Sin embargo, lo que no puede es mermar el disfrute mínimo fijado por las NOMs. Dado que lo que ha ocurrido en el caso concreto es lo segundo, lo correspondiente es otorgar el amparo a la quejosa y declarar la invalidez del acuerdo en cuanto al programa de contingencias ambientales ahí diseñado.
125. Finalmente, esta Primera Sala no es ajena al impacto que esta decisión tendrá en la reasignación de costos dentro de las industrias potencialmente afectadas por la suspensión de actividades como medida para prevenir y contener daños ambientales y a la salud. Es innegable que decisiones regulatorias en materia ambiental pueden generar repercusiones económicas para diversos sectores productivos. Sin embargo, la protección del medio ambiente y la salud pública no pueden ser subordinadas a consideraciones puramente económicas.
126. En este sentido, esta Suprema Corte reitera que el derecho al medio ambiente sano posee tanto una dimensión objetiva como subjetiva. Desde su faceta objetiva, implica la existencia de un sistema normativo e institucional que garantice la preservación y restauración de los ecosistemas, mientras que su dimensión subjetiva reconoce el derecho de toda persona a exigir condiciones ambientales adecuadas para su bienestar y desarrollo. En virtud de esta dualidad, la tutela del medio ambiente no solo es un imperativo constitucional, sino que adquiere un valor intrínseco que trasciende cualquier análisis de costo-beneficio.
127. Por lo tanto, en la formulación de su nueva política ambiental y plan de contingencias, la autoridad estatal no podrá supeditar la eficacia de sus medidas a una ponderación entre costos económicos y la protección del derecho a la salud y al medio ambiente. La obligación del Estado en esta materia es de carácter preventivo y precautorio, lo que exige que sus

jurisdicción o control en el caso de que se compruebe que estas actividades tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación o probable modificación de la capa de ozono;

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

decisiones se orienten prioritariamente a evitar daños irreparables a estos derechos.

VIII. REVISIÓN ADHESIVA

128. Al haber resultado fundado el recurso de revisión principal en cuanto al fondo del asunto, la revisión adhesiva de la autoridad ha quedado sin materia en prácticamente su totalidad. Sin embargo, restan un par de agravios por responder.
129. En primer término, la autoridad responsable sostiene que la demanda de amparo no tiene sustento, dado que la parte quejosa y ahora recurrente no acompañó prueba alguna. Tal argumento es infundado en tanto el análisis de la causa de pedir no requiere prueba alguna. Los conceptos de violación de la quejosa se sostienen por sí mismos desde una perspectiva de análisis meramente normativo.
130. Además, como ha sido criterio continuamente reiterado por parte de esta Suprema Corte, las leyes, reglamentos, decretos o acuerdos que por su naturaleza propia sean públicos al formar parte del orden jurídico nacional, no son objeto de prueba al constituir hechos notorios³⁸.
131. Finalmente, la autoridad responsable señala que de conceder el amparo a la parte quejosa se estaría afectando principalmente a la población económicamente más desfavorecida. Este argumento también es infundado. En primer lugar, no solo la autoridad responsable no aportó medio de prueba alguno que permitiera tener por cierta esta afirmación, sino que además —

³⁸ Tesis: 2a./J. 65/2000. PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN. Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

aun cuando fuera cierta— implicaría un entendimiento erróneo de la dinámica de los derechos humanos y sus garantías.

132. En una parte tiene razón la autoridad: las violaciones a derechos humanos afectan de manera diferenciada a las personas a partir de sus circunstancias particulares. Sin embargo, la conclusión a la que llega la autoridad es completamente contraria a la de esta Suprema Corte.
133. A juicio de la autoridad, la afectación a la salud de los grupos más desfavorecidos es justificable en tanto ello permite que las actividades económicas a las que se dedican continúen desarrollándose en condiciones de aparente normalidad. En otras palabras, la autoridad intenta disuadir a esta Primera Sala de no garantizar el derecho humano al medio ambiente sano y a la salud a costa de la situación económica vulnerable de las personas.
134. No obstante, basta una mirada a la literatura especializada en derecho ambiental para dar cuenta de cómo las violaciones a los derechos ambientales suelen de hecho afectar de manera más profunda a los grupos socialmente vulnerables³⁹. La evidencia documentada demuestra cómo históricamente los grupos vulnerables han tenido sistemáticamente agua más contaminada o limitada, suelos más contaminados, viviendas construidas con materiales peligrosos para la salud y en zonas con notoria contaminación auditiva.
135. De hecho, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció esta situación de impacto desproporcionado que las violaciones al derecho al medio ambiente sano provocan en grupos en situación de vulnerabilidad. En la Acción de Inconstitucionalidad 102/2024, un Tribunal Pleno unánime consideró lo siguiente:

³⁹ Brulle, R.J. & Pellow, D.N., 2006. *Environmental Justice: Human Health and Environmental Inequalities*. Annual Review of Public Health, 27, pp. 103–124; Martinez-Alier, J., Temper, L., Del Bene, D. & Scheidel, A., 2016. *Is there a global environmental justice movement?* The Journal of Peasant Studies; Gerrard, M.B., 1994. *The role of existing environmental laws in the environmental justice movement*. St. John's Journal of Legal Commentary, 9, pp. 555–562.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

97. En la literatura especializada, al impacto desproporcionado que resienten grupos vulnerables en virtud de normas o políticas ambientales se le conoce como injusticia ambiental⁴⁰. Del mismo modo, los efectos desproporcionados que resienten estos grupos como consecuencia del cambio climático son englobados como casos de injusticia climática⁴¹. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el establecimiento de un límite al servicio de agua no puede hacerse de tal forma que genere a casos de injusticia climática y ambiental. En efecto, la tutela del principio de no discriminación y el derecho al agua implica que el acceso al agua debe adecuarse a las necesidades de cada persona en específico.

136. Así, insistimos en que si bien la autoridad tiene razón en cuanto al impacto diferenciado tanto de las decisiones de política pública en materia ambiental como de las violaciones al derecho humano al medio ambiente, es la conclusión que propone la que no compartimos.
137. Para la autoridad, este impacto diferenciado implicaría considerar que el derecho a la salud y al medio ambiente sano serían derechos secundarios o de importancia postergable, pues en este momento sería preferible no provocar alguna afectación a sus actividades económicas, sobre todo en zonas rurales.
138. A nuestro juicio, este planteamiento es un falso dilema que ignora la naturaleza indivisible e interdependiente de los derechos humanos. Lo que también ignora la autoridad, en este punto, es que un avance progresivo en la salud de esas personas a las que busca proteger con su argumento implicará también una mejor calidad de vida.
139. En todo caso, si la autoridad prevé que el remedio a la violación a los derechos a la salud y al medio ambiente advertida en esta sentencia provocará afectaciones económicas o de movilidad en ciertas poblaciones,

⁴⁰ A manera de ejemplo, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) define el término como el trato justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional o nivel de ingresos, con respecto al desarrollo, la implementación y el cumplimiento de las leyes, las reglamentaciones y políticas ambientales. Véase: EPA, Justicia Ambiental, <https://www.epa.gov/environmentaljustice>. También véase, Percival, Robert V. et al., *Environmental Regulation: Law, Science and Policy*, Wolter Kluwer, 9 ed., 2021, pp. 16-17.

⁴¹ Al respecto, véase Coventry, Philip et al., "Climate Change and Environmental Justice", en Holifield, Ryan (ed.) et al., *The Routledge Handbook of Environmental Justice*, Routledge, 2018, págs. 365-367.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

ello activa sus obligaciones —previstas el artículo 1º de la Constitución Federal— de prevenir y en su caso impedir que se concreten.

140. No obstante, al no existir un anclaje probatorio en el dicho de la autoridad, esta Primera Sala se ve imposibilitada de llevar un análisis más profundo respecto de la desigualdad en el acceso a los derechos medio ambientales de las personas socialmente desfavorecidas. Cuestión que si bien ha sido ampliamente desarrollada por otros tribunales constitucionales en el mundo, no existen de momento condiciones fácticas en el caso para abordarla.

IX. EFECTOS

141. Esta Primera Sala ha reconocido en precedentes la necesidad de armonizar el principio de relatividad de las sentencias del juicio de amparo con la naturaleza difusa y colectiva del derecho al medio ambiente sano.⁴² Para lo cual, es factible que la concesión de la protección constitucional vaya mucho más allá de la producción de un beneficio a la esfera jurídica de las partes en el juicio.

142. En tal sentido, el principio de relatividad de las sentencias de amparo se modula y, en aras de brindar una tutela efectiva del derecho a un medio ambiente sano, la protección otorgada también puede favorecer a terceros ajenos a la controversia en virtud de la especial configuración del derecho al medio ambiente sano.⁴³ Esto, además, bajo el entendido de que el principio de relatividad de las sentencias de amparo debe entenderse como una limitante para no afectar a partes ajenas a la litis del juicio de amparo, no así para no beneficiarlas.

143. Sin embargo —previo a establecer los efectos de la protección constitucional— esta Primera Sala se encuentra vinculada a responder si la

⁴² Registro digital: 2018800; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materias(s): Común; Tesis: 1a. CCXCIV/2018 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, página 397; Tipo: Aislada; RELATIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL.

⁴³ Registro digital: 2016425; Instancia: Primera Sala; Décima Época; Materias(s): Común; Tesis: 1a. XXI/2018 (10a.); Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 52, Marzo de 2018, Tomo I, página 1101; Tipo: Aislada; PRINCIPIO DE RELATIVIDAD. SU REINTERPRETACIÓN A PARTIR DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

reforma constitucional de 15 de septiembre de 2024 al artículo 107, fracción II, constituye un obstáculo en términos de remedios constitucionales para efectos del presente caso, esto es, si en el presente caso nos encontramos ante una norma general, en cuyo caso no podríamos extender la protección a otras personas ajenas al juicio.

144. No obstante, a juicio de esta Primera Sala la prohibición en cuestión no se actualiza en el caso concreto, pues la normativa impugnada no encuadra dentro del concepto de norma general al cual se refiere la reforma constitucional en cuestión, como en adelante se explica.
145. La nueva norma constitucional establece que tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias podrán fijar efectos generales⁴⁴. Esta reforma claramente responde a una decisión del poder revisor de la Constitución para modular el principio de división de poderes, equilibrando la tensión entre constitucionalismo y democracia.
146. Así, la intención del poder revisor de la Constitución es que esta Suprema Corte matice sus facultades de legislador negativo —ejercida a través de la anulación material de las leyes— permitiendo que éstas rijan efectivamente en nuestro país conforme a su posición y encomienda constitucional.
147. Bajo este diseño de ingeniería constitucional —y en atención a la prohibición establecida— a esta Suprema Corte le corresponde ajustarse a un esquema en el que solo puede extender los efectos de invalidez de una norma general dentro de los medios de control constitucional previstos en el artículo 105 de la Constitución Federal y en los supuestos del artículo 107, fracción II, tercer párrafo, en el caso de una declaratoria general de inconstitucionalidad.

⁴⁴ 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: II. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de personas quejas que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlas y protegerlas, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda. **Tratándose de juicios de amparo que resuelvan la inconstitucionalidad de normas generales, en ningún caso las sentencias que se dicten fijarán efectos generales.** No procederá el juicio de amparo contra adiciones o reformas a esta Constitución. [...]

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

148. En este contexto, la nueva tarea hermenéutica que corresponde a los tribunales de amparo de conformidad con la reforma constitucional en cuestión, será identificar si en el juicio de amparo se impugna una norma general, en cuyo —a pesar de su inconstitucionalidad— no podrá extender los efectos de la protección constitucional correspondiente. Sin embargo, esta no es una labor autoevidente: corresponde al tribunal de amparo identificar cuando efectivamente se esté ante una norma general.
149. Para esta Suprema Corte, el discernimiento entre normas generales y actos es una labor cotidiana producto del control constitucional efectuado principalmente en controversias constitucionales. La definición del acto o norma impugnada en dicho medio de control permite a esta Suprema Corte la decisión de si es posible otorgar una suspensión para mantener la materia de la litis en tanto se resuelve el fondo del asunto.
150. En el desarrollo jurisprudencial de esta Suprema Corte, hemos sostenido que una normativa tiene el carácter de norma general cuando no está dirigida exclusivamente a una persona o autoridad en particular, es decir, siempre que se observen las características de generalidad, permanencia y abstracción.
151. Por ejemplo, en el recurso de reclamación en controversia constitucional 154/2022-CA, esta Primera Sala analizó si ciertos oficios administrativos podían ser considerados normas generales y, en consecuencia, si podían ser objeto de suspensión en una controversia constitucional. La Primera Sala concluyó que no se reunían dichas características, pues los actos estaban dirigidos a sujetos determinados y tenían efectos concretos, lo que los distinguía de las normas generales.
152. Esta forma de entender ciertos actos administrativos como normas generales para efectos de su suspensión en controversia constitucional viene desde la Novena Época y puede rastrearse hasta el Recurso de Reclamación 26/2007-CA, del cual surgió la tesis aislada P. XVIII/2009 de rubro: **SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO DEBE OTORGARSE**

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

RESPECTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS SI SON MATERIALMENTE LEGISLATIVOS. Vale la pena detenerse en el razonamiento:

Tomando en cuenta que conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las controversias constitucionales la suspensión no debe otorgarse respecto de normas generales, cuando en un juicio de esa naturaleza se controvierta un acto formalmente administrativo, en atención a que éstos pueden ser materialmente legislativos, es decir, que trasciendan a la esfera de los gobernados como lo hacen las leyes, por estar dirigidas a un número indeterminado de ellos, para resolver sobre la pertinencia de suspender sus efectos debe verificarse si participa de las características de los actos materialmente legislativos: 1. generalidad, 2. permanencia, y 3. abstracción, toda vez que para que un acto formalmente administrativo tenga la naturaleza de una norma general es necesario que con su emisión cree, modifique, extinga o regule situaciones jurídicas abstractas, impersonales y generales, que son las características distintivas de una ley, así como que sólo pueda ser derogado o abrogado por normas posteriores de superior o igual jerarquía que así lo declaren expresamente o que contengan disposiciones total o parcialmente incompatibles con las anteriores.

153. Como se puede observar, esta distinción permite a esta Suprema Corte determinar que incluso cuando no estemos ante normas generales en sentido formal, podemos estar ante una norma general en sentido material para efectos de su suspensión en la controversia constitucional.
154. Sin embargo, esta no es la única definición práctica que esta Suprema Corte le ha otorgado al concepto de norma general. Mientras en la controversia constitucional la definición de norma general es dinámica para efectos de su suspensión, no es así para efectos de la acción de inconstitucionalidad, en la que su aplicación es mucho más estricta para efectos de preservar el modelo de control constitucional y su modulación con el principio de división de poderes.
155. Así, aunque el artículo 105, fracción II, de la Constitución refiere textualmente la procedencia de la acción de inconstitucionalidad para plantear la *“posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución”*, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte ha entendido que estas normas generales deben entenderse solo como leyes o tratados internacionales, es decir, normas en su sentido formal:

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES.

Del análisis y la interpretación de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que: a) Si las acciones de inconstitucionalidad tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución, entonces sólo son procedentes contra normas de carácter general; b) En el propio precepto se habla sólo de leyes y tratados internacionales entendidos como normas de carácter general. Consecuentemente, las acciones de inconstitucionalidad proceden contra normas de carácter general, pero no contra cualquiera de éstas, sino sólo contra aquellas que tengan el carácter de leyes, o bien, de tratados internacionales. En iguales términos, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, se refiere únicamente a normas generales, leyes y tratados internacionales; por lo tanto, también debe concluirse que prevé la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad exclusivamente en contra de esas normas. La intención del Constituyente Permanente, al establecer las acciones de inconstitucionalidad, fue la de instituir un procedimiento mediante el cual se pudiera confrontar una norma de carácter general con la Constitución y que la sentencia que se dictara tuviera efectos generales, a diferencia de lo que sucede con el juicio de amparo, en el que la sentencia sólo tiene efectos para las partes. No puede aceptarse su procedencia contra normas diversas, ya que en tales casos, por la propia naturaleza del acto combatido, la sentencia no tiene efectos generales, sino relativos. Por ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 1o. de la misma ley y con la fracción II del artículo 105 constitucional, las acciones de inconstitucionalidad sólo son procedentes contra normas de carácter general, es decir leyes o tratados, y son improcedentes en contra de actos que no tengan tal carácter.

156. Como vemos, esta Suprema Corte ha diferenciado entre las diversas acepciones que el concepto de norma general puede adquirir dependiendo del medio de control constitucional en el que nos encontremos, siempre tomando en cuenta el principio de división de poderes y la preservación del modelo de control.

157. Así las cosas, corresponde ahora a esta Suprema Corte definir si la nueva limitante constitucional del artículo 107, fracción II, requiere un nuevo entendimiento del concepto de norma general con respecto de los posibles remedios a los que pueda ser sujeto en el juicio de amparo.

158. En el caso concreto, la normativa impugnada posee las características de generalidad y abstracción. Esto, pues establece reglas obligatorias y abstractas que regulan de manera uniforme la calidad del aire y los niveles de contaminantes en una zona geográfica determinada, afectando a una

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

pluralidad indeterminada de sujetos. Para efectos de su suspensión en controversia constitucional, la normativa impugnada sería una norma general, sin embargo, para su impugnación en acción de inconstitucionalidad, no lo sería.

159. Así, en este entendimiento dinámico del concepto de norma general, esta Primera Sala concluye que para efectos del juicio de amparo, la nueva redacción constitucional del artículo 107, fracción II —que prohíbe decretar efectos generales contra normas generales en el juicio de amparo— debe acudirse al criterio formal, esto es, las normas expedidas por un órgano legislativo en sentido estricto.
160. Como ya adelantábamos, la nueva redacción constitucional surge de la necesidad advertida por el poder revisor de la Constitución de modular el principio de división de poderes y restaurar el valor constitucional de la legislación emitida por los órganos parlamentarios de nuestro país. Así, es esta misma exigencia constitucional la que lleva a esta Suprema Corte a discernir entre las normas generales emitidas por los congresos y aquellas emitidas por las autoridades administrativas. Los primeros, tienen la facultad constitucional de expedir leyes; las segundas, la obligación constitucional de ajustarse a éstas de conformidad con el principio de legalidad.
161. En este contexto, si esta Suprema Corte decidiera que este tipo de actos o regulaciones administrativas con características de norma general se encuentran insoladas del control y remedio constitucional, ello equivaldría a restarle efectividad al propio principio de división de poderes: por un lado, se permitiría que con un solo acto administrativo con características de norma general se anularan los efectos de la legislación; por otro, quedaría diluida la facultad constitucional del poder judicial de garantizar —a instancia de parte agraviada— que los actos de las autoridades se ajusten a la voluntad democrática reflejada en la legislación.
162. El caso concreto es un gran ejemplo de lo que una diferenciación incorrecta podría provocar: si no reconocemos que la regulación administrativa puede

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

ser sujeta a su anulación con efectos generales, la conclusión sería que los actos de una autoridad administrativa —mediante el cual se contravienen directamente los mandatos de la ley emitida por la legislatura— son inmunes a la revisión judicial, permitiendo la anulación *de facto* de la ley directamente en sede administrativa. El imperio de la ley es lo que lleva a esta Suprema Corte a reconocer un posible remedio en vía judicial.

163. Así, esta Primera Sala considera que para efectos del remedio constitucional alcanzable en vía del juicio de amparo, el concepto de norma general deberá atender al criterio formal, es decir, a aquellas normas emitidas por un órgano parlamentario: el Congreso Federal o alguna de las legislaturas de las entidades federativas. Por su parte, los lineamientos o regulaciones emitidas por autoridades administrativas con base en habilitaciones legislativas, podrán ser objeto de revisión y remedio constitucional con efectos generales cuando éstos busquen precisamente buscar la armonización de la normativa impugnada con la voluntad del legislador democrático.
164. No hacer esta distinción permitiría que las autoridades administrativas cuenten con un cheque en blanco para la interpretación, reinterpretación e incluso anulación *de facto* de las decisiones legislativas siempre que así lo consideren con base en su libre arbitrio.
165. Esta decisión, insistimos, parte de la idea de que las autoridades administrativas encuentran límites a su discreción en el imperio de la ley. Asimismo, esta distinción también refuerza el papel del juicio de amparo en nuestra sociedad democrática, el cual es —y debe ser— un remedio efectivo para obligar a las autoridades del Estado a sujetarse a las decisiones que en autonomía y autogobierno se da a sí mismo el pueblo a través de sus representantes populares.
166. Siendo que la normativa impugnada en este juicio de amparo no fue emitida por un órgano parlamentario en sentido formal, la prohibición de decretar efectos generales del artículo 107, fracción II de la Constitución Federal, no se actualiza.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

167. Además, es preciso aclarar que la nueva redacción del artículo 107, fracción II, de la Constitución Federal no puede leerse —en ningún caso— como la actualización de una causal de improcedencia innominada producto de una interpretación conjunta del artículo 61, fracción XXIII de la Ley de Amparo⁴⁵. Si bien esta causal implica que la improcedencia del juicio puede resultar de alguna disposición constitucional o de la propia Ley de Amparo, la nueva redacción del artículo 107, fracción II se trata de una limitante de remedios, no de procedencia.
168. Si esta Primera Sala interpretara la reforma constitucional al artículo 107, fracción II como una cuestión de procedencia del juicio de amparo, estaríamos vaciando de contenido uno de los propios remedios previstos precisamente en la Constitución y la Ley de Amparo: la Declaratoria General de Inconstitucionalidad.
169. La reforma constitucional en cuestión ciertamente establece una limitante para que los tribunales de amparo del país no establezcan efectos generales en una sentencia de amparo cuando se declare la invalidez de una norma general, sin embargo, la propia redacción de la disposición constitucional orienta su interpretación normativa, esto es, que la declaratoria de inconstitucionalidad en sentencias de amparo sigue vigente.
170. Esto implica que aún en aquellos casos en los que sea jurídicamente inviable desvincular de los efectos de una norma inconstitucional solamente a la parte quejosa —como típicamente sucede ante normas con consecuencias ambientales— eso no implica que la sentencia no se ocupe de su eventual declaratoria de inconstitucionalidad, pues esa determinación es la que abre la puerta para el remedio que la Declaratoria General de Inconstitucionalidad significa en nuestro sistema.
171. Esta interpretación —nuevamente— es acorde con la intención de la reforma constitucional de 15 de septiembre de 2024 al artículo 107, fracción II de la

⁴⁵ Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: [...] XXIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o de esta Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

Constitución, pues dado que su intención es evitar que un tribunal de amparo pueda dejar sin efectos la voluntad entera de la legislatura, esta lectura de la limitante de efectos generales permite —a través de la declaratoria general de inconstitucionalidad— reconciliar la tensión entre democracia y constitucionalismo, de manera que si bien un tribunal de amparo no anula los efectos de la ley inconstitucional, sí permite que la legislatura —y eventualmente solo el Tribunal Pleno de la Suprema Corte— la deje sin efectos en un ejercicio de justicia dialógica previo al cumplimiento de los requisitos establecidos en el Capítulo VI de la Ley de Amparo.

172. Por lo tanto, la labor argumentativa que los tribunales de amparo tienen ante la nueva redacción del artículo 107, fracción II, es una que llama a la prudencia al momento de decretar los efectos de la sentencia de amparo indirecto en la que se declaró la invalidez de una norma general. Si bien habrá casos en los que esa sentencia no pueda tener un efecto inmediato en la esfera jurídica de la propia quejosa o de otras personas posiblemente beneficiadas con los efectos *erga omnes* —ahora prohibidos constitucionalmente— ello no implica que la sentencia deje de pronunciarse sobre la invalidez de la norma, pues dicho pronunciamiento abre la puerta al remedio constitucional que la Declaratoria General de Inconstitucionalidad significa en nuestro sistema de control constitucional.

173. En este contexto —y dado que en el presente caso no estamos ante una norma general en sentido formal, sino ante un acto administrativo— se concede la protección constitucional solicitada por la recurrente en contra del *“Acuerdo por el que se establece el Programa para la Atención de Contingencias Ambientales Atmosféricas en la zona metropolitana del Valle de Toluca y la zona metropolitana de Santiago Tianguistenco”* para el efecto de declarar la invalidez de los valores límite previstos para la activación de la Fase Preventiva, así como los establecidos en los apartados de la Fase I relativos a la *“Activación”* y *“Suspensión”* de PM10, PM2.5 y de ozono de la *“Tabla 2”* del Acuerdo.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

174. Como resultado, la autoridad ambiental estatal deberá establecer nuevos valores de referencia para la aplicabilidad de la Fase Preventiva los cuales deberán ser al menos iguales o incluso menores a los previstos en la NOM-025-SSA1-2021 y la NOM-020-SSA1-2021, esto es, de 70 µg/m³ para PM₁₀, 41 µg/m³ para PM_{2.5} y de .090ppm por hora de ozono, esto en el entendido de que al alcanzarse estos valores ya se está generando un daño ambiental y a la salud, por lo que al registrarse estos valores debe decretarse una fase de contingencia que contenga medidas eficaces encaminadas directamente a reducir la emisión de los contaminantes en cuestión.
175. Lo anterior —insistimos— en el entendido de que los valores de referencia establecidos por la autoridad ambiental de la federación constituyen un piso mínimo para las entidades federativas, por lo que si así lo consideran —en ejercicio de su libre configuración en el diseño de su política ambiental estatal— estos valores podrán ser incluso más estrictos y, por lo tanto, más protectores para las personas.

X.DECISIÓN

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. En lo que es materia competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se concede el amparo a *****, contra el acto y autoridad señalados en la sentencia para los efectos precisados en la misma.

TERCERO. Es infundada la revisión adhesiva interpuesta por las autoridades responsables.

Notifíquese; conforme a derecho corresponda. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de las Ministras y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Loretta Ortiz Ahlf. Votó en contra el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

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

PRESIDENTA DE LA PRIMERA SALA

MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO DE ACUERDOS DE LA PRIMERA SALA

MAESTRO RAÚL MENDIOLA PIZAÑA

AMPARO EN REVISIÓN 576/2023

En términos de lo previsto en los artículos 112 y 115 de la Ley General 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 18 de septiembre de 2017 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.

Esta hoja corresponde al amparo en revisión 576/2023, fallado en sesión de veintiuno de mayo de dos mil veinticinco. CONSTE.-