

AMPARO EN REVISIÓN 679/2023
LISTADO PARA LA SESIÓN DEL 31 DE ENERO DE 2024
(PRIMERA SALA)

RESUMEN CIUDADANO [Versión Pública]



Presiona el hipervínculo siguiente para acceder al resumen ciudadano en audio: [RC AR 679/2023](#) [Disponible solo para la versión pública del proyecto]

Hechos del caso

Dos habitantes de Tulum, Quintana Roo reclamaron que el Ayuntamiento no había actualizado el Atlas de Riesgos municipal de 2016 de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales que le eran aplicables.

Esta omisión impedía que ellos y su comunidad conocieran los fenómenos de origen natural y humano que podrían impactar en el entorno, la población y sus bienes y, en consecuencia, que pudieran tomar decisiones adecuadas para prevenir y reducir los daños y las pérdidas materiales, económicas y humanas derivados de su interacción con el territorio.

El Juez de Distrito que conoció inicialmente del asunto consideró que los pobladores no demostraron que la falta de actualización de dicho instrumento generara una afectación a los ecosistemas de Tulum ni que ellos se beneficiaran de los servicios ambientales que éstos les brindaban. En desacuerdo, los habitantes de Tulum combatieron esta decisión y solicitaron que la Suprema Corte conociera del asunto.

El proyecto se centra en determinar si el Ayuntamiento de Tulum estaba obligado a actualizar el Atlas de Riesgo municipal y, en caso de que así fuera, analizar en qué momento debía realizarlo, de acuerdo con la finalidad del instrumento y con el marco normativo que lo regula.

Propuesta del proyecto (criterio jurídico)

En el fondo, la propuesta a cargo de la Ministra Ríos Farjat concluye que el Ayuntamiento de Tulum sí estaba obligado a actualizar el Atlas de Riesgos, ya que se presentaron cambios significativos en el territorio y en la población del municipio que no se reflejaban en el instrumento de 2016, pues existían nuevos flujos migratorios y de capital, se modificaron las dinámicas del mercado inmobiliario, impactó la pandemia causada por el virus de COVID-19 y se construyó el aeropuerto de Tulum y el Tren Maya.

Posibles preguntas

1. **¿La falta de actualización de un Atlas de Riesgo genera una afectación suficiente para promover el amparo?** **Sí.** Este instrumento constituye el marco de referencia para la elaboración de políticas públicas, programas, estrategias y procedimientos en todas las etapas de la gestión integral del riesgo, lo que contribuye a prevenir afectaciones a los derechos humanos de la población y del medio ambiente que la rodea.
2. **¿Cada cuánto es necesario actualizar el Atlas de Riesgo municipal?** En un **plazo razonable**, una vez que los factores naturales o antropogénicos (derivados del actuar del ser humano) hayan cambiado de forma significativa. Por ejemplo, cuando ocurra una pandemia, la construcción de un megaproyecto, el impacto de un huracán o un terremoto.

AMPARO EN REVISIÓN 679/2023

QUEJOSOS Y RECURRENTES:
HABITANTE A Y HABITANTE B

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

COTEJÓ

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIA AUXILIAR: ITZEL DE PAZ OCAÑA

Colaboradoras: Linda Michelle Macouzet Hernández y Vanessa González García

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: dos habitantes del municipio de Tulum, Quintana Roo, promovieron un juicio de amparo indirecto para impugnar la omisión de las autoridades locales de elaborar y publicar un Atlas de Riesgos Naturales actualizado que contemple todos los ecosistemas terrestres y subterráneos que se encuentran en la región.

El Juez de Distrito sobreseyó en el juicio de amparo, porque consideró que los quejosos carecían de interés legítimo, ya que únicamente acreditaron habitar en el municipio, pero no demostraron la forma en la que se benefician de los servicios ambientales que los ecosistemas les proveen ni el riesgo de daño en el que se encuentran por la falta de actualización de un Atlas de Riesgos Naturales.

Los quejosos recurrieron esta determinación y solicitaron a este alto tribunal que conociera del amparo en revisión, porque su estudio representaba una oportunidad para consolidar la doctrina en materia de interés legítimo ambiental y para pronunciarse sobre la trascendencia de estos instrumentos de planeación del desarrollo en la protección del derecho al medio ambiente sano. Ante la falta de legitimación de los recurrentes, la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat hizo suya dicha solicitud.

Por lo tanto, la problemática jurídica en este caso consiste en definir si los quejosos cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo y, en caso de ser afirmativo, determinar si las autoridades del municipio de Tulum incurrieron en una omisión administrativa al no actualizar el Atlas de Riesgos Naturales de conformidad con los lineamientos normativos nacionales e internacionales en la materia.

Apartado		Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto.	15
II.	LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD	El recurso de revisión fue interpuesto oportunamente por parte legitimada .	16-18
III.	PROCEDENCIA	El recurso de revisión es procedente , ya que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, respecto del cual se reasumió la competencia originaria para conocerlo.	18
IV.	FIJACIÓN DE LA LITIS	La litis centra en definir las siguientes cuestiones: a) si fue correcto el sobreseimiento decretado en relación con la inexistencia de los actos reclamados y la falta de interés legítimo, y b) en caso de que se supere este examen, si se actualizan las omisiones administrativas que se les atribuyen a las autoridades responsables.	17-18
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se confirma el sobreseimiento relacionado con la inexistencia de los actos reclamados en la demanda de amparo. Se revoca el sobreseimiento relacionado con la falta de interés legítimo de los quejosos para reclamar la falta de actualización del Atlas de Riesgos municipal, ya	18-40

		que acreditaron ser habitantes del municipio en el que se encuentra el ecosistema que les proporciona servicios ambientales de los cuales se benefician.	
VI.	ESTUDIO DE FONDO	El estudio de fondo se divide en los siguientes apartados: A) Atlas de Riesgos Naturales: finalidad, funciones y derechos vinculados B) Parámetro de elaboración y actualización de los Atlas de Riesgos Naturales C) Análisis del caso concreto	40-78
VII.	DECISIÓN	PRIMERO. Se modifica la sentencia recurrida. SEGUNDO. Queda firme el sobreseimiento decretado. TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Habitante A y a Habitante B, para los efectos precisados en esta ejecutoria.	78-79

AMPARO EN REVISIÓN 679/2023

QUEJOSOS Y RECURRENTES:
HABITANTE A Y HABITANTE B

PONENTE: MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT

COTEJÓ

SECRETARIA: IRLANDA DENISSE ÁVALOS NÚÑEZ

SECRETARIA AUXILIAR: ITZEL DE PAZ OCAÑA

Colaboradoras: Linda Michelle Macouzet Hernández y Vanessa González García

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

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 679/2023, interpuesto por **Habitante A** y **Habitante B** en contra de la sentencia dictada el veinticinco de mayo de dos mil veintidós por el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, en el juicio de amparo indirecto **primer número de expediente**.

La cuestión jurídica a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en definir si los quejosos cuentan con interés legítimo para acudir al juicio de amparo y, en caso de ser afirmativo, determinar si las autoridades del municipio de Tulum incurrieron en una omisión administrativa al no actualizar el Atlas de Riesgos Naturales de conformidad con los lineamientos normativos aplicables.

ANTECEDENTES

1. El once de enero de dos mil dieciséis, el ayuntamiento del municipio de Tulum, Quintana Roo, aprobó el Atlas de Riesgos Naturales aplicable a dicha demarcación territorial¹, con la finalidad de proporcionar la información necesaria sobre las zonas y los sitios que pudieran encontrarse en riesgo frente a un fenómeno natural o provocado por el ser humano, así como para formular los planes o medidas preventivas para disminuir los impactos que éstos pudieran tener en la población y en la infraestructura.
2. **Juicio de amparo indirecto (expediente primer número de expediente).** El veintitrés de abril de dos mil veintiuno, los señores **Habitante A²** y **Habitante B³** –quienes manifestaron ser residentes del municipio de Tulum, Quintana Roo– promovieron un juicio de amparo indirecto por propio derecho, en el que reclamaron la omisión de elaborar, aprobar, publicar y aplicar un Atlas de Riesgos para el municipio de Tulum que cumpliera con los lineamientos y la legislación aplicable, y señalaron como autoridades responsables al Ayuntamiento y/o Cabildo, al Secretario General del Ayuntamiento y al Director General de Desarrollo Territorial, Urbano Sustentable, todas del municipio referido.

¹Este documento puede ser consultado en el siguiente enlace: <https://tulum.gob.mx/Pdfs/2daXlxs/proteccion/2019/ATLAS%20DE%20RIESGOS%20NATURALES%20DEL%20MUNICIPIO%20DE%20TULUM%20QUINTANA%20ROO.pdf>

El Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) establece que los **atlas de riesgos** son instrumentos que sirven como base de conocimientos del territorio y de los peligros que pueden afectar a la población y a la infraestructura en el sitio, pero también son herramientas que nos permiten hacer una mejor planeación del desarrollo para contar con infraestructura más segura y de esta forma contribuir a la toma de decisiones para la reducción de riesgos de desastres. Cfr. CENAPRED. *¿Cuál es la utilidad de los Atlas de Riesgos?* Consultable en: <https://www.gob.mx/cenapred/articulos/cual-es-la-utilidad-de-los-atlas-de-riesgos-conveccionnacionaldeproteccioncivil2015>

² Quien acreditó ser mexicano y tener su domicilio actual en el municipio de Tulum, Quintana Roo.

³ Quien acreditó ser originario de Italia y tener su domicilio de residencia actual en el municipio de Tulum, Quintana Roo, desde hace cinco años.

3. En su demanda de amparo, los señores **Habitante A** y **Habitante B** plantearon los siguientes conceptos de violación:

- a) **Interés legítimo.** El artículo 28 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental y el artículo 180 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente reconocen el interés legítimo de las personas físicas que habitan las comunidades que podrían verse afectadas por el desarrollo de obras o actividades que pudieran causar un daño al ambiente, los bienes naturales, la vida silvestre o la salud pública⁴.
- b) En el amparo en revisión 307/2016⁵, la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció, bajo el criterio de proximidad, el interés legítimo de

⁴ **Ley Federal de Responsabilidad Ambiental**

Artículo 28. Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la Sanción Económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a:

- I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley Federal de Responsabilidad Ambiental \(diputados.gob.mx\)](http://diputados.gob.mx)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente

Artículo 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley y de aquéllas a las cuales se aplica de manera supletoria, así como de los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de las mismas, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales que tengan interés legítimo tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño al medio ambiente, los recursos naturales, la vida silvestre o la salud pública.

Para tal efecto, de manera optativa podrán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este Capítulo, o acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para los efectos del presente artículo, tendrán interés legítimo las personas físicas o morales de las comunidades posiblemente afectadas por dichas obras o actividades.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente \(diputados.gob.mx\)](http://diputados.gob.mx)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁵ Fallado por la Primera Sala, en sesión de 14 de noviembre de 2018, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Ponente).

Revisa la sentencia aquí:

las personas que residen en la misma localidad donde se encuentran los ecosistemas afectados, por la especial situación que guardan en relación con los servicios ambientales que éstos brindan a la comunidad.

- c) **Primer concepto de violación.** Las autoridades responsables han sido omisas en elaborar, aprobar y publicar un Atlas de Riesgos municipal que contemple todos los factores terrestres y subterráneos que integran el ecosistema, que sea realizado por un equipo multidisciplinario y que se encuentre debidamente sustentado en los estudios de impacto ambiental, lo que pone en riesgo los derechos a la seguridad personal, a un medio ambiente sano, a la vida y a la salud de las personas que habitan el municipio de Tulum.
- d) La omisión de elaborar e implementar un Atlas de Riesgos vulnera los principios de prevención y de precaución, aplicables a la materia ambiental, pues la ausencia de este instrumento impide que la autoridad competente evalúe si existen riesgos para el medio ambiente de forma previa a asignar el uso de suelo o de realizar la planeación urbana.
- e) Las autoridades tienen la obligación de planear los asentamientos humanos de forma responsable, sostenible y de conformidad con el Atlas de Riesgos municipal, el cual debe cumplir con los lineamientos y especificaciones obligatorias en el derecho nacional e internacional⁶.

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=195934> [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁶ En el **derecho nacional** se destacan las siguientes legislaciones: La Ley General de Cambio Climático, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, la Ley General de Protección Civil y su reglamento, la Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, el Reglamento de Protección Civil del municipio de Tulum, Quintana Roo, el Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, del Municipio de Tulum, Quintana Roo, la Guía de Contenido Mínimo para la Elaboración de un Atlas de Riesgos (CENAPRED), los Términos de Referencia para la Elaboración de Atlas de Peligros y/o Riesgos (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y las Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos.

En el derecho internacional se destacan los siguientes instrumentos: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, 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, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible,

- f) El Atlas de Riesgos vela por el aprovechamiento sustentable del medio ambiente, pues permite proteger los humedales, los manglares, los cenotes, los ríos subterráneos y, en consecuencia, los servicios ambientales que brindan a los quejosos y a la comunidad, los cuales son de suma importancia para la captación de agua, la protección contra huracanes, la producción de oxígeno y alimento, y son de un gran valor para el turismo, principal actividad económica en el municipio de Tulum.
- g) **Segundo.** Las autoridades responsables vulneran los derechos a un medio ambiente sano y a la salud, porque el hecho de autorizar los permisos de uso de suelo y las licencias de construcción sin consultar el Atlas de Riesgos municipal importa un peligro en la vida de las personas. Sobre todo, tomando en consideración que el tipo de suelo que existe en el municipio lo hace propenso a hundimientos e inundaciones.
- h) La omisión de emitir un Atlas de Riesgos vulnera el derecho a una vivienda digna y adecuada, porque el hecho de que la autoridad otorgue permisos de construcción sin información sobre la situación geográfica y subterránea del municipio genera inseguridad en la habitabilidad y asequibilidad de sus viviendas.
- i) **Tercero.** La falta de elaboración de un Atlas de Riesgos que considere todo el ecosistema subterráneo, conformado por toda clase de aguas, ríos y cuevas sumergidas, vulnera el derecho humano al agua, al poner en riesgo a uno de los acuíferos subterráneos más grandes del mundo y la principal fuente de abastecimiento de agua para todas las actividades humanas del municipio.
- j) La planeación urbana deficiente, derivada de la omisión de las autoridades de implementar un Atlas de Riesgos, pone en riesgo la calidad del agua de la región, ya que ésta es altamente vulnerable a la

el Convenio Ramsar, el Acuerdo del Corredor Biológico Mesoamericano, la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial y la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de la UNESCO.

contaminación debido a las características kársticas del suelo⁷, que permiten la infiltración y el arrastre de contaminantes provenientes de los desarrollos y las construcciones que se asientan en la superficie.

k) **Cuarto.** Las autoridades responsables vulneran el patrimonio cultural del municipio de Tulum, porque la omisión de elaborar e implementar un Atlas de Riesgos que contemple todas las necesidades, generalidades y especificaciones con las que cuenta la localidad pone en riesgo el material arqueológico y paleontológico encontrado en el acuífero peninsular.

4. **Informe justificado.** Para efectos de la presente resolución, se destaca que el Síndico Municipal, como representante del Ayuntamiento de Tulum, rindió su informe justificado en el que **negó** los actos reclamados, pues en la quincuagésima novena sesión ordinaria del Ayuntamiento para el periodo de dos mil trece a dos mil dieciséis se aprobó el Atlas de Riesgos Naturales para el municipio de Tulum, el cual fue publicado en el periódico oficial del Estado de Quintana Roo el veinte de julio de dos mil dieciséis, mismo que continuaba vigente a la fecha de presentación de la demanda.

5. **Ampliación de demanda.** El dieciocho de octubre de dos mil veintiuno, los señores **Habitante A** y **Habitante B** ampliaron su demanda de amparo, en la que señalaron a las mismas autoridades responsables y agregaron al Jefe de Departamento de Protección Civil del municipio de Tulum, a quienes reclamaron lo siguiente:

a) **Secretario General y Cabildo del Ayuntamiento de Tulum:** la aprobación y la publicación del Atlas de Riesgos Naturales de once de enero de dos mil dieciséis, por no cumplir con la legislación aplicable,

⁷ El término "kárstico" se refiere a un tipo de paisaje o terreno caracterizado por la disolución de la roca caliza o dolomita que lo compone. Este proceso de disolución ocurre debido a la acción del agua, que se infiltra en las fisuras y grietas de la roca, disolviéndola y creando un sistema de cuevas, simas, sumideros y otras formaciones subterráneas.

con los lineamientos normativos en la materia, con la Guía de Contenido Mínimo para la Elaboración de Atlas de Riesgo, elaborada por el Centro Nacional de Prevención de Desastres, ni con las Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos.

b) Director General de Desarrollo Territorial, Urbano Sustentable y al Jefe del Departamento de Protección Civil, ambos del municipio de Tulum: la omisión de realizar las gestiones necesarias para actualizar el Atlas de Riesgos municipal, a fin de que se adecue a los estándares establecidos por la legislación aplicable.

6. En su escrito de ampliación de la demanda, los quejosos plantearon los siguientes argumentos:

- a) **Primero.** En dos mil dieciséis, las autoridades responsables aprobaron un Atlas de Riesgos Naturales que no contempla todos los ecosistemas terrestres y subterráneos que forman parte del municipio de Tulum, lo que vulnera el derecho a un medio ambiente sano y los principios que lo rigen (prevención, precaución y sustentabilidad), así como los estándares nacionales e internacionales que rigen dicha normatividad⁸.
- b) El Ayuntamiento y el Jefe de Departamento de Protección Civil, ambos del municipio de Tulum, tienen la obligación legal de actualizar de manera continua el Atlas de Riesgos Naturales de la localidad, donde se propongan estrategias de forma periódica para disminuir los riesgos y la atención de emergencias, de conformidad con los artículos 37, inciso IV, de la Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, 12, fracción IV y 34, fracción VII, del Reglamento de Protección Civil del municipio de Tulum, Quintana Roo⁹.

⁸ *Supra*, pie de página 4.

⁹ **Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo**

Artículo 37. De conformidad con la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables, a los Ayuntamientos corresponden las siguientes atribuciones: [...]

IV. Participar en la elaboración y actualización del atlas de riesgos; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[L100-XVI-20210716-L1620210716133.pdf \(congresoqroo.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

- c) El Atlas de Riesgos Naturales, aprobado en dos mil dieciséis, tiene diversos vicios que debieron ser subsanados con la actualización permanente por parte de las autoridades responsables. Entre ellos se destacan los siguientes:
- No fue elaborado por un equipo especializado y multidisciplinario, con experiencia en el estudio de fenómenos perturbadores y en el manejo de información geográfica;
 - No contempla las localidades rurales, pues sólo cuenta con información de la zona urbana;
 - No cuenta con un marco legal;
 - No contempla los peligros que derivan del actuar del ser humano;
 - No cuenta con mapas zonificados en las zonas urbanas, y
 - No contiene las propuestas de estudios, obras y acciones para prevenir o mitigar los fenómenos naturales.
- d) La omisión de las autoridades de actualizar el Atlas de Riesgos Naturales deja en indefensión a los quejosos y a la localidad que habitan frente a las amenazas que derivan de las pautas insostenibles de consumo y desarrollo, la pérdida de diversidad biológica, la presión sobre los ecosistemas, la contaminación, los desastres naturales como huracanes e inundaciones y el cambio climático.
- e) La importancia de dicha actualización radica en que en cualquier momento pueden surgir nuevos y diferentes tipos de riesgos meteorológicos y derivados del actuar del ser humano que pueden afectar a la población y al medio ambiente que la rodea.

Reglamento de Protección Civil del municipio de Tulum, Quintana Roo

Artículo 12. De conformidad con la Ley, el presente reglamento y demás disposiciones legales aplicables, al Ayuntamiento le corresponden las siguientes atribuciones: [...]

IV. Participar en la elaboración y actualización del atlas de riesgos; [...]

Artículo 34. Corresponde al Jefe del Departamento de Protección Civil atender los siguientes asuntos: [...]

VII. Actualizar continuamente el Atlas de Riesgos para el Municipio de Tulum donde se propongan las estrategias de respuesta para disminuir riesgos y atención de emergencias. [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[wo74460.pdf \(ordenjuridico.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

- f) La actualización de dicho documento de localización y gestión de riesgos cobra mayor relevancia tratándose de asentamientos humanos y ordenamiento territorial, pues de detectarse una zona de grave riesgo, las autoridades municipales deben designarle un solo uso, destino o aprovechamiento que sea compatible con dicho riesgo, lo que a su vez impide que se asienten viviendas o infraestructura estratégica.
- g) En febrero de dos mil veinte, durante la segunda sesión ordinaria de la Comisión de Turismo y Ecología del Ayuntamiento de Tulum, la representante de la Coordinación de Protección Civil municipal reconoció que el Atlas de Riesgos Naturales de dos mil dieciséis es un documento obsoleto, por lo que el Ayuntamiento no puede presentarlo como parte del cumplimiento de sus obligaciones, pues precisamente lo que se reclama es su falta de elaboración y actualización conforme a los lineamientos legales e internacionales.
- h) **Segundo.** La omisión de las autoridades municipales transgrede el derecho a la seguridad jurídica, porque el Atlas de Riesgos Naturales de dos mil dieciséis carece de especificación y/o listado de personas responsables de su elaboración, lo que impide conocer si quienes lo elaboraron tiene la capacidad y experiencia suficientes.
- i) La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), como instancia evaluadora, tenía la obligación de vigilar que la entidad que elaboró el Atlas de Riesgos Naturales municipal integrara comités de contraloría social, los cuales se conforman por representantes de la ciudadanía, a fin de que participen en el trabajo de campo para la elaboración del documento.
- j) No existe alguna prueba que demuestre que se haya realizado trabajo de campo para la detección de fenómenos perturbadores de origen natural, a fin de elaborar el Atlas de Riesgos Naturales de Tulum, por lo que las autoridades judiciales deben evaluar el expediente técnico que respalda su creación para determinar si cumple con la legislación aplicable.
- k) La información sobre el peligro, la vulnerabilidad y los riesgos, contenida en el documento multirreferido, no cumple con el principio de accesibilidad, porque no permite la interoperabilidad y el acceso público de los datos ahí contenidos.

7. **Sentencia de amparo.** El veinticinco de mayo de dos mil veintidós, el Juez Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo dictó sentencia en la que **sobreseyó** en el juicio de amparo, porque consideró que los señores **Habitante A** y **Habitante B** no acreditaron tener un interés legítimo en el asunto. La resolución se basó en las siguientes consideraciones:

- a) Las autoridades responsables negaron su omisión de emitir un Atlas de Riesgos municipal que contemplara todos los factores que integran el ecosistema, con base en estudios de impacto ambiental terrestres y subterráneos, por lo que los quejosos tenían la carga de la prueba de acreditar la existencia de dicha omisión; lo que no realizaron, pues las pruebas aportadas sólo estaban encaminadas a demostrar su interés legítimo.
- b) Los quejosos únicamente acreditaron que habitan en el municipio de Tulum, pero no demostraron que existe una afectación al ecosistema ni que obtienen un beneficio o aprovechamiento de los servicios ambientales que éste les presta, por lo que no se actualizó su interés legítimo en el asunto, de conformidad con las tesis 1a. CCXC/2018 (10a.) y 1a. CCXCI/2018 (10a.)¹⁰.

¹⁰ De rubros: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS**”.
Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Diciembre de 2018. Registro: 2018694.



“INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS”
Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018694> [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].

“INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL”. **Datos de localización:** Primera Sala. Décima época. Diciembre de 2018. Registro: 2018693.



“INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL”
Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018693> [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].

Ambos asuntos derivaron del Amparo en Revisión 307/2016. 14 de noviembre de 2018. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Ponente).

- c) El hecho de que los señores **Habitante A** y **Habitante B** hayan afirmado bajo protesta de decir verdad que se vulneraron sus derechos no implica que hayan acreditado su interés legítimo, pues esta afirmación sólo tiene como efecto dar cumplimiento a uno de los requisitos formales que debe contener la demanda de amparo.
- d) Aun cuando los quejosos hubieran acreditado tener un interés legítimo, existe una imposibilidad jurídica para emitir un pronunciamiento de fondo respecto a la elaboración y a la aprobación del Atlas de Riesgos, debido a que este documento, por sí solo, no crea normas ni actos que tengan por objeto el ordenamiento y la regulación de los procesos de conservación, mejoramiento y crecimiento de los asentamientos humanos del territorio municipal.
- e) El Atlas de Riesgos es un instrumento meramente informativo sobre el territorio y los peligros que pueden afectar a la población y a la infraestructura de un sitio, así como una herramienta que permite realizar una mejor planeación del desarrollo, a fin de reducir los riesgos derivados de los desastres naturales.
- f) El contenido del Atlas de Riesgos no afecta por sí mismo los intereses jurídicos ni legítimos de los particulares, ya que no produce una afectación real y actual a su esfera jurídica, de manera directa o por su especial situación frente al orden jurídico para efectos de la procedencia del juicio de amparo, toda vez que se requiere de una gestión que materialice su contenido.
- g) El interés jurídico o legítimo se actualiza, en todo caso, cuando se genera un impacto negativo en la esfera de derechos de alguna persona, derivado de la información contenida en el Atlas de Riesgos Naturales, para lo cual se deberá demostrar que ese resultado negativo fue consecuencia de la información errónea.

8. Recurso de revisión (expediente **segundo número de expediente).**
Inconformes con la anterior determinación, el seis de octubre de dos mil

Revisa la sentencia aquí:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=195934> [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

veintidós, los señores **Habitante A** y **Habitante B** interpusieron recurso de revisión, en el que plantearon los siguientes agravios:

- a) **Primero.** El Juez de Distrito desatendió su obligación de revertir la carga de la prueba a las autoridades responsables conforme al principio de precaución aplicable en materia ambiental. El cumplimiento de este deber le hubiera permitido obtener todos los medios de prueba necesarios para identificar el riesgo o el daño ambiental, en términos de lo establecido en el amparo en revisión 307/2016¹¹.
- b) La sentencia impugnada es incongruente porque, por un lado, reconoce la importancia del Atlas de Riesgos municipal para localizar los sitios de riesgo y, por el otro, declara la inexistencia de los actos reclamados, sin analizar integralmente la demanda ni atender a la importancia de este documento para evitar que se siga permitiendo la construcción y el relleno de humedales, manglares, cenotes y ríos subterráneos.
- c) La falta de reversión de la carga de la prueba y la omisión del juzgador de tomar un papel activo en el proceso anularon el derecho de acceso a la justicia de los quejosos, porque no se tomó en consideración que las autoridades expresamente reconocieron en sus informes justificados la importancia del Atlas de Riesgos y señalaron que éste se encontraba desactualizado.
- d) **Segundo.** El Juez de Distrito incurrió en un error al no reconocerles interés legítimo para promover el juicio de amparo, pues en el escrito de demanda claramente se estableció que la afectación en su esfera jurídica radica en que los ecosistemas existentes en el municipio en que residen no son ubicados y reconocidos en los documentos que rigen la planeación urbana y, en consecuencia, no son protegidos.
- e) El juzgador omitió analizar toda la información proporcionada sobre la conexión que existe entre los humedales, los manglares, los cenotes y los ríos subterráneos con los servicios ambientales que prestan a los habitantes de Tulum y la protección que les brinda el Atlas de Riesgos municipal al reconocerlos legalmente, a fin de evitar construcciones o, en su caso, al obligar a las autoridades a adoptar medidas de mitigación cuando éstas son autorizadas.

¹¹ *Idem.*

- f) La sentencia recurrida desconoce que, en los amparos en revisión 307/2016 y 54/2021¹², la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció, a través del criterio de proximidad, el interés legítimo que las personas residentes de la zona afectada tienen para proteger esos ecosistemas y sus conocidos servicios ambientales.
- g) El Atlas de Riesgos Naturales sí genera actos que otorgan derechos y obligaciones y, en consecuencia, afectan la esfera jurídica de los quejosos. Este documento constituye un marco de referencia para la elaboración de políticas y de programas en todas las etapas de la gestión integral del riesgo, por lo que permiten una adecuada designación de los usos de suelo de las propiedades y el establecimiento de medidas de mitigación para evitar daños en los ecosistemas y, por ende, proteger su salud y su vida.
- h) La falta de reconocimiento de su interés legítimo implica que, para proteger los ecosistemas, los quejosos deberán promover un amparo por cada ocasión que se autoriza una licencia que permite construir sobre los ecosistemas que posee el municipio, lo cual podría ser prevenido a través de la existencia de un Atlas de Riesgos Naturales que cuente con información actualizada y fidedigna de su ubicación y que establezca las medidas de mitigación del daño a fin de lograr su máxima protección.

9. **Solicitud de reasunción de competencia 213/2022.** El veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, los señores **Habitante A** y **Habitante B**, a través de su autorizada, solicitaron a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que reasumiera su competencia originaria para conocer del amparo en revisión **segundo número de expediente**, del índice del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

¹² **Amparo en revisión 54/2021**, fallado en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Revisa la sentencia aquí:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=279926>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

10. El diez de mayo de dos mil veintitrés, la Primera Sala **reasumió su competencia originaria**, al considerar que la resolución del presente asunto permitiría:

- a) Consolidar la doctrina jurisprudencial en materia de interés legítimo de las personas que se benefician de los servicios ambientales que otorgan los ecosistemas que buscan proteger, a la luz del criterio de *entorno adyacente*.
- b) Profundizar sobre el alcance y el contenido de los deberes de las personas juzgadoras en la impartición de justicia en materia ambiental, en particular, del deber de revertir la carga de la prueba, el cual permite corregir la asimetría a la que se enfrenta la ciudadanía cuando busca hacer justiciable este derecho humano.
- c) Desarrollar la importancia del Atlas de Riesgos Naturales como un instrumento para la protección de los derechos a un medio ambiente sano, a la vivienda digna, a la salud y al agua, a través de la gestión integral de los riesgos y el establecimiento de medidas de mitigación para evitar daños en los ecosistemas.

11. Trámite ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. El diecisiete de agosto de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández registró el asunto con el número de expediente 679/2023, ordenó su admisión y asumió la competencia originaria para conocer del amparo en revisión, cuyo tema versa sobre la omisión de elaborar, aprobar, publicar y aplicar un Atlas de Riesgos Naturales para el municipio de Tulum, Quintana Roo que cumpla con los lineamientos y la legislación aplicable.

12. Avocamiento. El tres de octubre de dos mil veintitrés, el Ministro Presidente de la Primera Sala, Jorge Mario Pardo Rebolledo, tuvo por recibido el expediente, se avocó al conocimiento del asunto y ordenó

enviar los autos a la ponencia de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat para la elaboración del proyecto respectivo.

I. COMPETENCIA

- 13.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer el presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución 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, y los puntos Segundo, fracción III, inciso a), y Tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023, emitido el veintiséis de enero de dos mil veintitrés¹³.

¹³ El recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en materia penal, lo cual es competencia exclusiva de esta Primera Sala y no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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: [...]

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo las Juezas y los Jueces de Distrito o los Tribunales Colegiados de Apelación procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

- a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. [...]

Revisa el artículo de la Constitución citado aquí:

[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](https://diputados.gob.mx)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Ley de Amparo

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. [...]

Artículo 83. Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad. [...]

Revisa los artículos de la ley citados aquí:

II. LEGITIMACIÓN Y OPORTUNIDAD

14. Los señores **Habitante A** y **Habitante B** están legitimados para interponer el presente recurso de revisión, ya que se les reconoció el carácter de quejosos en el juicio de amparo indirecto **primer número de expediente** del índice del Juzgado Octavo de Distrito en el Estado de Quintana Roo, de conformidad con el artículo 5°, fracción I, de la Ley de Amparo¹⁴.

[Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](#)
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Artículo 21. Corresponde conocer a las Salas: [...]

- II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los juzgados de distrito o los tribunales colegiados de apelación, cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación \(diputados.gob.mx\)](#)
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Acuerdo General 1/2023

SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

III. Los amparos en revisión:

- A) Tramitados en la vía indirecta, en los que, subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional; [...]

TERCERO. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

Revisa los artículos citados aquí:

[DOF - Diario Oficial de la Federación](#)
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

¹⁴**Artículo 5.** Son partes en el juicio de amparo:

- I. El quejoso teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](#)

Además, **Autorizada A** y **Autorizado B** tienen reconocido el carácter de autorizados de la parte recurrente, en términos del artículo 12 de la misma legislación¹⁵.

15. Por otro lado, de las constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada fue notificada personalmente a la parte recurrente el veintisiete de mayo de dos mil veintidós, por lo que surtió sus efectos el treinta de mayo siguiente, de conformidad con el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo¹⁶.

16. De esta manera, el plazo de diez días para interponer el recurso de revisión, previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, transcurrió del

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

¹⁵ **Artículo 12.** El quejoso y el tercero interesado podrán autorizar para oír notificaciones en su nombre, a cualquier persona con capacidad legal, quien quedará facultada para interponer los recursos que procedan, ofrecer y rendir pruebas, alegar en las audiencias, solicitar su suspensión o diferimiento y realizar cualquier acto que resulte ser necesario para la defensa de los derechos del autorizante, pero no podrá substituir o delegar dichas facultades en un tercero.

En las materias civil, mercantil, laboral, tratándose del patrón, administrativa y penal, la persona autorizada, deberá acreditar encontrarse legalmente autorizada para ejercer la profesión de licenciado en derecho o abogado, y deberán proporcionarse los datos correspondientes en el escrito en que se otorgue dicha autorización. Sin embargo, las partes podrán designar personas solamente para oír notificaciones e imponerse de los autos, a cualquier persona con capacidad legal, quien no gozará de las demás facultades a que se refiere el párrafo anterior.

Revisa los artículos de la ley citados aquí:

[Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

¹⁶ **Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas: [...]

III. Las demás, desde el día siguiente al de la notificación personal o al de la fijación y publicación de la lista que se realice en los términos de la presente Ley. Tratándose de aquellos usuarios que cuenten con Firma Electrónica, la notificación por lista surtirá sus efectos cuando llegado el término al que se refiere la fracción II del artículo 30, no hubieren generado la constancia electrónica que acredite la consulta de los archivos respectivos, debiendo asentar el actuario la razón correspondiente; y [...]

Revisa los artículos de la ley citados aquí:

[Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

treinta y uno de mayo al trece de junio de dos mil veintidós, sin contar los días cuatro, cinco, once y doce de junio por ser sábados y domingos, de acuerdo con el artículo 19 de la Ley de Amparo¹⁷.

- 17.** En esas condiciones, si el recurso de revisión se presentó ante la autoridad responsable el **ocho de junio de dos mil veintidós** es claro que su interposición fue **oportuna**.

III. PROCEDENCIA

- 18.** El recurso de revisión es procedente, en términos del artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo¹⁸, porque se interpuso en contra el sobreseimiento decretado en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, respecto del cual se reasumió la competencia originaria para conocerlo.

IV. PRECISIÓN DE LA LITIS

- 19.** En términos del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo¹⁹, esta Primera Sala procede a precisar la litis del recurso de revisión, ya que se advierte que el Juzgado de Distrito incurrió en una incorrección en la sentencia recurrida, por lo que es necesario subsanar esa falta oficiosamente.

¹⁷ Según certificación levantada por el Secretario de Acuerdos del Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito en el auto de admisión del recurso.

¹⁸ **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. [...].

Revisa los artículos de la ley citados aquí:

[Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

¹⁹ **Artículo 74.** La sentencia debe contener:

I. La fijación clara y precisa del acto reclamado; [...]

20. Al respecto, debe tomarse en cuenta que en la demanda de amparo los quejosos reclamaron la **omisión de elaborar, aprobar, publicar y aplicar un Atlas de Riesgos para el municipio de Tulum** que cumpliera con los lineamientos y la legislación aplicable. Así, al rendir su informe justificado, el Síndico Municipal negó los actos reclamados, ya que este instrumento había sido publicado en el periódico oficial del Estado de Quintana Roo el veinte de julio de dos mil dieciséis, mismo que continuaba vigente a la fecha de presentación de la demanda.
21. Derivado de la presentación del informe, los señores **Alejandro Álvarez y Diego Llamas** ampliaron su demanda de amparo, en la que reclamaron la **falta de actualización del Atlas de Riesgos municipal** para adecuarlo con los estándares establecidos para su elaboración en la legislación nacional e internacional aplicable.
22. Sin embargo, al fijar la litis en la sentencia recurrida, el Juez de Distrito erróneamente estableció que los actos reclamados tanto en la demanda como en la ampliación de demanda consistieron en la “**elaboración y la aprobación**” del Atlas de Riesgo, cuando lo cierto es que de la lectura integral de dicha ampliación, se advierte que la parte quejosa no controvertió el Atlas de Riesgos Naturales de Tulum en sí mismo, sino que la causa de pedir revela que lo que cuestionó fue la **falta u omisión de actualizar el Atlas de Riesgo municipal.**
23. Lo anterior derivó en que el Juez de Distrito incurriera en una incongruencia interna, pues a pesar de haber fijado los actos de esta manera, por un lado, sobreseyó en el juicio respecto de la elaboración y la aprobación del Atlas de Riesgos por inexistente y, por el otro, sobreseyó por falta de interés legítimo el acto consistente en la falta de actualización.

24. Por esta razón, esta Primera Sala precisa que los actos reclamados son los siguientes:

a) en la demanda de amparo, la omisión de elaborar, aprobar, publicar y aplicar un Atlas de Riesgos para el municipio de Tulum.

b) en la ampliación de demanda de amparo, la falta de actualización del Atlas de Riesgos municipal.

25. En esa medida, el análisis en el presente asunto se centra en las siguientes cuestiones: **a)** si fue correcto el sobreseimiento decretado en relación con la inexistencia de los actos reclamados y la falta de interés legítimo, y **b)** en caso de que se supere este examen, si se actualizan las omisiones administrativas que se les atribuyen a las autoridades responsables.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. Esta Primera Sala procede a analizar si fue correcto el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida, en la cual el Juez de Distrito consideró actualizadas las causales de improcedencia relativas a la inexistencia de los actos reclamados y a la falta de interés legítimo de los habitantes quejosos.

27. Por un lado, los señores **Habitante A** y **Habitante B** alegan que fue incorrecto que se declarara la inexistencia de los actos reclamados en la demanda principal, ya que la persona juzgadora tenía el deber de revertir la carga de la prueba para que la autoridad responsable fuera quien acreditara que sí se había elaborado, aprobado, publicado y que se encontraba en aplicación el Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum, Quintana Roo.

28. Este planteamiento es **infundado**, ya que en el informe justificado del Síndico del Ayuntamiento se remitió una copia certificada del Atlas de Riesgo, el cual fue aprobado en la quincuagésima novena sesión ordinaria de este órgano de gobierno y publicado el once de enero de dos mil dieciséis, por lo que, al acreditarse la existencia y la debida publicación de este documento, se concluye que fue correcto que se sobreseyera en el juicio de amparo respecto a este acto reclamado.
29. Ahora bien, esta Primera Sala considera que el agravio por el cual los quejosos **Habitante A** y **Habitante B** se inconforman con la falta de reconocimiento de su interés legítimo para impugnar la omisión de las autoridades responsables de actualizar el Atlas de Riesgos Naturales, en su calidad de habitantes del municipio de Tulum, es **fundado y suficiente** para levantar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito.
30. Para explicar esa conclusión, debe tomarse en cuenta que, en la sentencia impugnada, el Juez de Distrito **sobreseyó** en el juicio de amparo al considerar que los quejosos no contaban con un interés jurídico ni legítimo para impugnar la falta de actualización del Atlas de Riesgos municipal, ya que no demostraron que existía una afectación al ecosistema o que obtenían un beneficio o un aprovechamiento de los servicios ambientales que éste les presta.
31. Además, el juzgador de amparo consideró que la falta de actualización de un Atlas de Riesgos, por sí sola, no afecta los intereses de los particulares, ya que no crea normas ni actos que tengan por objeto el ordenamiento y la regulación de los asentamientos humanos, sino que es un instrumento meramente informativo sobre el territorio y los peligros que pueden afectar a la población y a la infraestructura de un sitio, por lo que se requiere de una gestión para materializar su contenido.

- 32.** Los señores **Habitante A** y **Habitante B** combaten esta consideración bajo el argumento de que sí acreditaron contar con interés legítimo para reclamar la falta de actualización de este documento, pues demostraron ser residentes del municipio de Tulum, Quintana Roo –localidad en la que tiene aplicación—, por lo que tienen interés en que todos los ecosistemas existentes en el municipio sean ubicados y reconocidos, a fin de lograr su protección integral.
- 33.** Para analizar este planteamiento, su estudio se divide en tres apartados:
- A)** Interés legítimo
 - B)** Interés legítimo en materia ambiental
 - C)** Interés legítimo de las personas quejas en el caso concreto

A) Interés legítimo

- 34.** El artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por la propia Constitución y, con ello, se afecta su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. Esto es retomado a su vez en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Amparo.

35. Para explicar los alcances del interés legítimo, esta Primera Sala retoma en lo conducente las principales consideraciones expresadas en el **amparo en revisión 302/2020**²⁰, en donde se recapitularon los distintos precedentes sobre el tema.
36. El concepto de interés legítimo fue introducido a nuestro orden jurídico con la reforma constitucional del seis de junio de dos mil once. A partir de una modificación a la fracción I del artículo 107, se estableció que el juicio de amparo podría instarse por quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico²¹.
37. La línea de precedentes sobre este concepto inicia con el **amparo en revisión 366/2012**, en donde esta Primera Sala dio una primera

²⁰ Resuelto el veintiséis de octubre de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández quien está con el sentido, pero con salvedad en las consideraciones y reserva en los efectos, y de los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien aclaró que está por varias consideraciones y efectos y el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente). La Ministra Piña y los Ministros Carrancá, Pardo y Ministra Presidenta Ríos, se reservan el derecho a formular voto concurrente.

Revisa la sentencia aquí:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=272458>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

²¹ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa; [...]

Revisa el artículo de la Constitución citado aquí:

[Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](https://diputados.gob.mx/constitucion/)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

definición del interés legítimo, al que se caracterizó como “*aquel interés personal —individual o colectivo—, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso*”. Adicionalmente, se precisó que “*dicho interés deberá estar garantizado por un derecho objetivo, sin que dé lugar a un derecho subjetivo; debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra*”²².

38. El siguiente precedente relevante fue la **contradicción de tesis 111/2013**, en donde el Pleno de esta Suprema Corte precisó los alcances del interés legítimo²³. En primer lugar, se señaló que el interés legítimo se ubica en un plano intermedio entre el interés jurídico y el interés simple, pues “*no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo [como en el caso del interés jurídico], pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción [como sería con el interés simple]*”. Más bien, el interés legítimo “*requiere de una afectación a la esfera*

²² **Amparo en Revisión 366/2012**. Resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz (ponente), Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, párrafo 49.

Revisa la sentencia aquí:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=139610>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

²³ **Contradicción de Tesis 111/2013**. Resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de cinco de junio de dos mil catorce por mayoría de ocho votos, en relación con el resolutivo tercero (que es el que aquí se comenta), de los Ministros Cossío Díaz, en contra de algunas consideraciones, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo estuvieron ausentes.

Revisa la sentencia aquí:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=149308>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

jurídica entendida en un sentido amplio, ya sea porque dicha intromisión es directa, o porque el agravio deriva de una situación particular que la persona tiene en el orden jurídico”.

39. En segundo lugar, se señaló que el interés legítimo requiere de un *“vínculo entre una persona y una pretensión, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto”*. En este sentido, el requisito de que el beneficio o efecto positivo sea “cierto” implica que sea “real y actual, no hipotético”.
40. Bajo estas premisas, el Pleno determinó que la existencia de un interés legítimo requiere *“la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica —no exclusivamente en una cuestión patrimonial— apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad”*. Así, la eventual sentencia protectora debe implicar *“la obtención de un beneficio determinado, el cual no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse”*.
41. Al respecto, se aclaró que dicho parámetro de razonabilidad *“no se refiere a los estándares argumentativos empleados por esta Suprema Corte para analizar la validez de normas jurídicas, sino al hecho de que la afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio debe ser posible, esto es, debe ser razonable la existencia de tal afectación. Por tanto, dicho término se refiere a la lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida”*.
42. Asimismo, se determinó que el interés legítimo está sujeto a prueba; es decir, no es suficiente con que la parte quejosa manifieste tener dicho interés, sino que debe acreditarlo. Sin embargo, para ello no se requiere

forzosamente de una prueba directa, pues ésta puede inferirse²⁴. De igual manera, se afirmó que el interés legítimo tiene una aplicación particularmente útil para la protección de los intereses colectivos, por lo que ha resultado adecuado para justificar la legitimación a entidades de base asociativa, tales como asociaciones civiles u organizaciones no gubernamentales.

43. Bajo estas premisas, el Pleno de este alto tribunal sintetizó las notas características del interés legítimo de la siguiente manera:

- Implica la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso.
- El vínculo no requiere de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico; más bien, la persona con interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante.
- Consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata de un interés genérico de la sociedad, como ocurre con el interés simple. Es decir, implica el acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos.
- Debe existir un vínculo con una norma jurídica, pero basta que la misma establezca un derecho objetivo, por lo que no se exige acreditar la afectación a un derecho subjetivo, pero tampoco implica que cualquier persona pueda promover la acción.
- La concesión del amparo se debe traducir en un beneficio jurídico en favor de la parte quejosa; es decir, debe generarse un efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro, pero cierto, mismo que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse.

²⁴ Los medios de inferencia que ha utilizado esta Corte no se restringen a las pruebas que obran en los expedientes, sino que también se ha recurrido a *hechos notorios*.

- Debe existir una afectación a la esfera jurídica de la parte quejosa en un sentido amplio, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida.
- La parte quejosa tiene un interés propio distinto del de cualquier otro gobernado, consistente en que los poderes públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, cuando con motivo de tales fines se incide en el ámbito de dicho interés personal.
- La situación jurídica identificable surge por una relación específica con el objeto de la pretensión que se aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial.
- Si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible. Esto implica que un aspecto es el concepto de interés atendiendo al número de personas que se ven afectadas (interés individual o colectivo/difuso) y otro muy distinto el concepto de interés atendiendo al nivel de afectación o intensidad en relación con la esfera jurídica de que se trate (interés simple, legítimo o jurídico). Así, el interés legítimo no es sinónimo ni puede equipararse al interés colectivo/difuso.
- Debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo deberá ser producto de la labor cotidiana de las autoridades jurisdiccionales de amparo al aplicar dicha figura jurídica.
- El interés debe responder a la naturaleza del proceso del cual forma parte, es decir, el interés legítimo requiere ser armónico con la dinámica y alcances del juicio de amparo, consistentes en la protección de los derechos fundamentales de las personas²⁵.

²⁵ De este asunto derivó la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: ***“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”***. **Datos de localización:** Tribunal Pleno. Décima época. Registro: 2007921.

44. Esta Primera Sala considera importante enfatizar que estas características se definieron en un plano de abstracción, por lo que su aplicación particular debe hacerse poniendo especial atención en los hechos del caso concreto.

B) El interés legítimo en materia ambiental

45. En los **amparos en revisión 307/2016, 54/2021 y 544/2022**²⁶, la Primera Sala estableció que el medio ambiente, como un elemento indispensable para la conservación de la especie humana, tiene un **carácter colectivo** y, por lo tanto, se trata de un bien público cuyo disfrute o daño no sólo



“INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)”.

Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2007921>
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].

²⁶ **Amparo en revisión 307/2016**, resuelto en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

Revisa la sentencia aquí:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=195934> [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Amparo en revisión 54/2021, fallado en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

Revisa la sentencia aquí:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=279926>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Amparo en revisión 544/2022, resuelto en sesión de veinticinco de octubre de dos mil veintitrés, por mayoría de cuatro votos de la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat (Ponente) y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá. En contra del emitido por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

Revisa la sentencia aquí:
<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=303596>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

afecta a una persona, sino que importa a la comunidad en general, por lo que su defensa y titularidad es de carácter difuso, de ahí que deba ser reconocido en lo individual y en lo colectivo.

46. Con base en esta apreciación, se determinó que el derecho al medio ambiente posee una *doble dimensión*: una que se denominó como **objetiva o ecologista**, que protege al medio ambiente como un bien jurídico fundamental en sí mismo, que atiende a la defensa y restauración de la naturaleza y sus recursos con independencia de sus repercusiones en el ser humano; y, otra, denominada **subjetiva o antropocéntrica**, conforme a la cual la protección de este derecho constituye una garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.
47. Por lo tanto, este alto tribunal, consciente del reto que implica esta disciplina y reconociendo que la salvaguarda efectiva de la naturaleza no sólo descansa en la utilidad que ésta representa para el ser humano, sino en la convicción de que el medio ambiente exige una protección por sí mismo, precisó que **la vulneración a cualquiera de estas dos dimensiones constituye una violación al derecho humano al medio ambiente.**
48. Sin embargo, la defensa jurídica del derecho al medio ambiente ha encontrado serias dificultades caracterizadas, principalmente, por la tensión entre la protección efectiva de este derecho y el desbordamiento de los sistemas judiciales ante la posibilidad de que cualquier persona pueda reclamar su afectación.
49. Por esta razón, para dar solución a esta tensión se ha propuesto caminar por la construcción de un prudente equilibrio entre ambos extremos: la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente y la eficacia de los

medios de defensa para su protección y vigencia, pero sin que con ello se desborden los cauces que establece el propio sistema judicial para dicha protección.

50. Bajo esta pretensión, esta Primera Sala delimitó el concepto de **interés legítimo para la defensa del medio ambiente como derecho humano**, a la luz del artículo 4, en relación con el diverso 1 de la Constitución Política del país, en el que precisó que éste dependía de **la especial situación que guarda la persona o comunidad con el ecosistema que se considera vulnerado, particularmente, con sus servicios ambientales**.
51. En efecto, esta Sala señaló que el ser humano convive y forma parte de diversos ecosistemas, de suerte que a partir de ellos y de sus procesos biofísicos, obtiene una serie de beneficios, sea porque le provee de bienes y condiciones necesarias para el desarrollo de su vida, o bien, porque impide eventos que la ponen en riesgo o disminuyen su calidad; estos beneficios son los llamados **servicios ambientales**.
52. Por lo tanto, si un determinado ecosistema se pone en riesgo o se ve afectado, la persona o comunidad que se beneficia o aprovecha de los servicios ambientales que dicho ecosistema brinda se encuentra legitimada para acudir al juicio de amparo con el objeto de reclamar su protección, lo cual resulta acorde con el principio de participación ciudadana y con la configuración axiológica de este derecho humano, en tanto hemos dicho que su titularidad no sólo importa una facultad, sino principalmente un deber de cuidado y protección.
53. De esta forma, la privación o afectación de los servicios ambientales que brinda un determinado ecosistema es lo que califica la especial posición del accionante para acudir al juicio de amparo a reclamar su protección,

en tanto le permite formular un agravio diferenciado frente al resto de las personas que pueden sentirse afectadas por el daño al medio ambiente, además de que su protección se traduce en la obtención de un beneficio específico: el restablecimiento de dichos servicios ambientales en su favor.

54. En ese sentido, **la relación que guarda el sujeto frente al servicio ambiental afectado** permite la construcción de un elemento que dota de equilibrio los dos extremos en tensión: la tutela efectiva del derecho humano al medio ambiente como interés difuso y el funcionamiento del sistema judicial.
55. Consecuentemente, para resolver si se actualiza el interés legítimo de quien promueve un juicio de amparo en defensa del medio ambiente, la persona juzgadora sólo deberá determinar si quien alega ser titular del derecho ambiental se *beneficia o aprovecha* los servicios ambientales que presta el ecosistema que alega vulnerado.
56. Sin embargo, es importante recordar que los servicios ambientales se definen y miden a través de pruebas científicas y técnicas que, como todas en su ámbito, no son exactas ni unívocas, de ahí que no siempre resulte sencillo definir o identificar la relación entre un servicio ambiental y sus beneficiarios.
57. Por tal razón, el análisis de los servicios ambientales debe ser conforme al **principio de prevención**, cuando existe un riesgo cierto y determinado que actualice la obligación de actuar con debida diligencia a fin de prevenir un daño ambiental²⁷ y, en su caso, conforme al principio de

²⁷ Cfr. Amparo en revisión 307/2016, *supra*, pie de página 26, y Corte Internacional de Justicia. *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, párr. 101 y 102; y *Certain Activities Carried Out by Nicaragua in the Border Area (Costa Rica v. Nicaragua)*, párr. 104 y 118.

precaución, que establece que la ausencia de pruebas científicas que reflejen los beneficios de la naturaleza no puede ser motivo para considerar que determinado ecosistema no presta un servicio ambiental, o bien, que el beneficio del ecosistema no repercute a una determinada persona o comunidad.

58. En ese sentido, es posible distinguir entre el principio de prevención y el de precaución, pues el primero se fundamenta en el conocimiento acerca de que determinada situación es riesgosa para el medio ambiente, mientras que el segundo opera ante la incertidumbre sobre dicho aspecto. Esto es, la diferencia sustancial entre ambos principios es la **certeza que se tiene en relación con el riesgo**, pues en el caso de la precaución se demanda una actuación estatal ante la duda de que una actividad pueda ser riesgosa, en cambio, conforme al principio de prevención, existe certeza respecto del riesgo²⁸.
59. No obstante, consciente de la complejidad que implica definir quiénes se benefician o aprovechan los servicios ambientales de un ecosistema, esta Primera Sala ha adoptado, como uno de los criterios para identificar esta relación entre la persona y los servicios ambientales tratándose de la dimensión subjetiva del medio ambiente, el concepto del **entorno adyacente**²⁹.

²⁸ Cfr. Jurisprudencia 1a./J. 11/2022 (11a.), de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. DIFERENCIA ENTRE LOS PRINCIPIOS DE PREVENCIÓN Y DE PRECAUCIÓN. Datos de localización:** Primera Sala. Undécima época. Abril de 2022. Registro: 2024374. Cfr. Amparo en revisión 54/2021, supra, pie de página 12.



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

Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2024374>
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].

²⁹ El Tribunal Ambiental de Santiago, Chile, en la sentencia D-03-2013, dictada el veinte de marzo de dos mil quince, retomó y desarrolló el concepto del entorno adyacente como una

60. Conforme a este concepto, son beneficiarios ambientales aquellos que habitan o utilizan el “entorno adyacente” o las áreas de influencia de un determinado ecosistema.
61. Las **áreas de influencia** se refieren a las zonas o espacios geográficos en los que impactan los servicios ambientales que prestan los ecosistemas y que benefician a los seres humanos y al propio medio ambiente. En otras palabras, son las áreas en las cuales las funciones de un ecosistema, entendidas como los procesos biofísicos que ahí se generan, impactan en beneficio de los seres humanos y del medio ambiente.
62. Cada ecosistema tiene diversas áreas de influencia dependiendo de la naturaleza de los servicios ambientales que presta. La identificación o el reconocimiento de este espacio geográfico permite entender que cualquier persona que *utiliza o habita* el área de influencia o el “entorno adyacente” de un ecosistema es beneficiario de sus servicios ambientales y, por tanto, está legitimado para promover el juicio de amparo en su defensa.
63. Cabe precisar que si bien el entorno adyacente constituye un concepto esencialmente geográfico, esto no implica que esté limitado a un criterio de vecindad inmediata, es decir, que sólo puedan acudir en defensa del ecosistema aquellos que viven “*a un lado*” del mismo. Por el contrario, la delimitación de este espacio geográfico es **amplia**, pues se determina por

nueva forma de interpretar en un sentido amplio el requisito de daño a través de un criterio ambiental.

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

los beneficios que prestan los ecosistemas y las zonas en donde impactan estos beneficios.

64. El concepto del entorno adyacente como uno de los criterios para definir la legitimación activa en el juicio de amparo ambiental resulta acorde con el **principio de participación ciudadana**, en tanto las principales interesadas y obligadas a defender un determinado ecosistema son sus beneficiarias, es decir, aquellas que habitan o utilizan su zona de influencia.
65. No debe pasarse por alto que la definición del área de influencia de cada ecosistema resulta en un problema que se habrá de resolver caso a caso, por lo que no es conveniente para garantizar la efectiva protección del derecho humano al medio ambiente definir *ex ante* cuáles son las áreas de influencia de los ecosistemas, pues estas dependerán del tipo de ecosistema y de la naturaleza —que puede ser hasta de índole religiosa— de los servicios ambientales que presta.
66. Por tanto, acorde con todo lo expuesto, debe concluirse que el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental se actualiza cuando se acredita que existe un vínculo entre quien alega ser titular del derecho ambiental y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado; vínculo que puede demostrarse —como uno de los criterios de identificación, mas no el único— cuando el accionante acredita habitar o utilizar el “entorno adyacente” del ecosistema, entendiéndolo como el área de influencia a partir de los servicios ambientales que presta³⁰.

³⁰ Cfr. Tesis 1a. CCXCI/2018 (10a.), de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL**”. Datos de localización: Décima Época. Diciembre de 2018. Registro 2018693. *Supra*, amparo en revisión 307/2016.

67. Finalmente, debe puntualizarse que el análisis en relación con la actualización del interés legítimo en juicios ambientales también se rige por los principios que norman esta materia; por lo que, a la luz del principio de participación ciudadana y el correlativo de iniciativa pública, el Estado tiene la obligación de fomentar la participación de la ciudadanía en la defensa del medio ambiente y crear entornos propicios para este efecto.
68. Específicamente, las personas juzgadoras tienen la obligación de hacer una **interpretación amplia** en relación con la legitimación activa en el juicio de amparo en materia ambiental, sin que esto rompa el equilibrio antes mencionado, es decir, legitimación amplia no es sinónimo de legitimación ilimitada, pues para acreditar el interés legítimo en un juicio de amparo en materia ambiental es necesario demostrar que quien acude al juicio es beneficiario de los servicios ambientales que presta el ecosistema que considera afectado³¹.



“INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL”

Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018693> [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].

³¹ Cfr. Tesis 1a. CCXC/2018 (10a.), de rubro: “**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS**”. Datos de localización: Décima época. Diciembre de 2018. Registro: 2018694. *Supra*, amparo en revisión 307/2016.



“INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER UN JUICIO DE AMPARO EN MATERIA AMBIENTAL. OBLIGACIÓN DE LOS JUZGADORES EN SU ANÁLISIS”

Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018694> [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].

69. Este postulado también fue reconocido por el Tribunal Pleno al resolver a **controversia constitucional 217/2021**³², en la cual se determinó que con la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), las autoridades jurisdiccionales adquirieron **la obligación de interpretar el interés legítimo en términos amplios**³³. En esa tesitura, deben verificarse los presupuestos procesales de cualquier medio de control constitucional teniendo esta premisa como pauta interpretativa.

C) Interés legítimo de las personas quejosas en el caso concreto

70. Como se adelantó, esta Primera Sala considera que es **sustancialmente fundado** el argumento de los quejosos en el que afirman que sí acreditaron tener un interés legítimo para promover el juicio de amparo, en tanto demostraron habitar en el entorno adyacente o el área de influencia del ecosistema en el que puede impactar el acto reclamado. Lo anterior tomando en cuenta que el reclamo realizado por los quejosos

³² Aprobada en sesión de 22 de mayo de 2023, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Revisa la sentencia aquí:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=291249>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

³³ **Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales.** [...]

3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: [...];

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

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[DOF - Diario Oficial de la Federación](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

parte de la perspectiva subjetiva del derecho al medio ambiente sano, es decir, como garantía para la realización y vigencia de los demás derechos reconocidos en favor de la persona.

71. Para llegar a esta conclusión, es necesario recordar que, en su ampliación de demanda, los señores **Habitante A** y **Habitante B** reclamaron que el Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum, Quintana Roo se encuentra desactualizado y no contempla todos los ecosistemas terrestres y subterráneos que se encuentran en el territorio ni se adecua a los lineamientos normativos previstos para la elaboración de este tipo de documentos.
72. Este planteamiento se encuentra íntimamente relacionado con el **principio preventivo que rige en materia medioambiental**, el cual, como se mencionó, consiste en el deber de adoptar medidas para prevenir o reducir el riesgo de un daño ambiental ante el conocimiento de la existencia de ese riesgo que es, precisamente, el principal propósito de los Atlas de Riesgos.
73. Esta Primera Sala advierte que los quejosos basaron su reclamo en la vulneración del derecho al medio ambiente sano, específicamente en su dimensión subjetiva, en vinculación con los derechos a la salud, a la vivienda digna, al agua, al patrimonio cultural, a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental, que encuentran pleno respaldo en el derecho objetivo, ya que están reconocidos en el artículo 4º, párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo y décimo segundo, 6 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en múltiples instrumentos internacionales suscritos por México.

74. Entre dichos instrumentos, se encuentra la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, donde se estableció que:

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

75. Como se aprecia, en dicha Declaración se consagra **el derecho de participación ciudadana en materia ambiental** al establecer que el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es, precisamente, con la participación de todas las personas interesadas. En este contexto, se reconoce el derecho de la ciudadanía de acceder a la información sobre el medio ambiente que tengan las autoridades, así como la correlativa obligación del Estado de otorgarla y fomentar la participación ciudadana, para lo cual también debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos³⁴.

76. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas desarrolló el principio de participación ciudadana en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, en cuyo artículo 4.6 se contempla la obligación de los Estados de garantizar un entorno propicio para las personas que promueven la protección al medio

³⁴ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, principio 10.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo \(un.org\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

ambiente, proporcionándoles no solo información, sino también reconocimiento y protección³⁵.

77. El entorno propicio para la participación ciudadana en la protección del medio ambiente también se garantiza a través de formas de **legitimación activa amplia**; de ahí que, aun cuando el interés afectado no toque directamente a la ciudadanía interesada, los Estados habrán de garantizar el acceso a la tutela jurisdiccional a través de diversas fórmulas de legitimación activa amplia³⁶.

78. Más aún, esta Primera Sala ha reiterado que el derecho a un medio ambiente sano implica el deber de toda la ciudadanía de colaborar en la protección al medio ambiente. De igual forma, en términos del artículo 4 constitucional, la ciudadanía no solo es titular del derecho a acceder a un medio ambiente sano que ha de garantizar el Estado, sino también tiene la obligación de protegerlo y mejorarlo³⁷.

³⁵ **Artículo 4.6.** Cada Parte garantizará un entorno propicio para el trabajo de las personas, asociaciones, organizaciones o grupos que promuevan la protección del medio ambiente, proporcionándoles reconocimiento y protección.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[DOF - Diario Oficial de la Federación](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

³⁶ **Artículo 8.3** Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con: [...]

b) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[DOF - Diario Oficial de la Federación](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

³⁷ Cfr. Tesis 1a. CCXLIX/2017 (10a.), de rubro: “**DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER**”. Datos de localización: Décima Época. Diciembre de 2017. Registro: 2015824.

“DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU CARACTERIZACIÓN COMO UN DERECHO QUE A SU VEZ IMPLICA UN DEBER”

Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí:

<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015824>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].



79. De esta manera, el principio de participación ciudadana conlleva el de **iniciativa pública**, pues es necesario reconocer un rol proactivo del Estado en la protección al medio ambiente, en términos del orden constitucional y convencional. El cumplimiento de los fines en materia medioambiental no puede depender sólo de la ciudadanía, pues el Estado debe asumir la iniciativa institucional de regular la materia, aplicar las políticas públicas, así como cumplir y hacer cumplir la normativa ambiental.
80. Ahora bien, en el expediente del juicio de amparo indirecto y del propio Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum se da cuenta sobre los servicios ambientales y el área de influencia de su ecosistema, el cual se conforma por suelos kársticos, numerosas lagunas litorales ubicadas entre la ciudad y Punta Allen y en la zona oeste del municipio³⁸; por cenotes y lagunas³⁹; por la extensa presencia de selva tropical y manglar⁴⁰, así como por el Parque Nacional de Tulum y la reserva natural Sian Ka'an, frente a la cual se encuentra la segunda barrera arrecifal más grande del mundo denominada Gran Cinturón de Arrecifes del Atlántico Occidental, también conocido como Gran Arrecife Maya⁴¹.
81. Asimismo, en el expediente constan las documentales de las que se desprende que los señores **Habitante A** y **Habitante B** habitan en el municipio de Tulum, Quintana Roo, pues ambos exhibieron copia de su

³⁸ Por ejemplo, la Laguna Caapechen, la Laguna Boca Paila, la Laguna San Miguel, la Laguna Xamach y la Laguna Catoche. En la zona oeste del municipio se encuentran la Laguna Cobá, la Laguna Verde y la Laguna Nochacam en las inmediaciones de la zona arqueológica de Cobá. *Cfr.* Atlas de Riesgos Naturales del Municipio de Tulum, Quintana Roo, p. 11.

³⁹ Entre los más importantes se encuentran: el Gran Cenote, el Cenote Calavera; el Cenote Car Wash; el Cenote Cristal; el Cenote Zahil-Ha y el Cenote Escondido. *Cfr. Ibidem*, pp. 26 y 27.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 38 y 39.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 40 y 41.

credencial de elector y el original de la constancia de residencia emitida por el Secretario General del Ayuntamiento.

- 82.** Dichos documentos tienen valor probatorio en términos de lo dispuesto en los artículos 129, 133, 197, 202 y 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicable de forma supletoria a la Ley de Amparo, y adminiculados entre sí ponen de manifiesto que los quejosos sí acreditaron habitar en la zona de influencia del municipio de Tulum, Quintana, Roo.
- 83.** En ese sentido, claramente puede concluirse que los quejosos sí demostraron tener un interés legítimo para acudir al juicio de amparo en defensa del derecho humano al medio ambiente, en su dimensión subjetiva o antropocéntrica, y de los derechos que se encuentran íntimamente vinculados a su protección, los cuales se consideraron vulnerados por la falta de actualización del Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum de conformidad con los lineamientos nacionales e internacionales aplicables en la materia.
- 84.** Se llega a esta conclusión al tomar en cuenta que: *i)* los actos reclamados versan sobre la falta de actualización del municipio de Tulum, Quintana Roo conforme a los estándares nacionales e internacionales aplicables a los Atlas de Riesgos, por lo que dicha omisión puede ocasionar afectaciones al área de influencia del ecosistema con el que se benefician sus habitantes; y *ii)* los señores **Habitante A** y **Habitante B** acreditaron habitar en dicha locación.
- 85.** En efecto, si en este caso está acreditado que los quejosos habitan en la zona de influencia del ecosistema de Tulum, el cual les brinda múltiples servicios ambientales (por ejemplo, de regulación, de filtración, de soporte, culturales y de provisión), y que la falta de actualización del

instrumento de gestión de riesgos reclamado puede tener impacto en dicho ecosistema; entonces, claramente, existen elementos indubitables sobre la especial situación que guardan los quejosos frente al orden jurídico en este caso concreto.

86. Asimismo, esta Primera Sala considera que **una eventual sentencia protectora sí reportaría un beneficio real y cierto en la esfera jurídica de los quejosos**, pues al habitar en la zona de influencia de los ecosistemas terrestres y acuáticos del municipio de Tulum, existe un vínculo entre ellos y la pretensión buscada en el juicio constitucional.
87. Máxime que en el hipotético caso de que demostraran los vicios de inconstitucionalidad que atribuyen a los actos reclamados, ello traería consigo que se vinculara a las autoridades responsables para actualizar el Atlas de Riesgos Naturales de Tulum de conformidad con los estándares que rigen en la materia, a fin de mitigar, revertir o paliar los eventuales daños ambientales generados en ese ecosistema por dicha omisión.
88. Una vez desestimada la causal de improcedencia aplicada por el Juez de Distrito, y al no advertirse de oficio la actualización de alguna otra, ante la ausencia de reenvío en la revisión de amparo indirecto, **con fundamento en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo**⁴², se procede analizar directamente y con **plenitud de jurisdicción** los conceptos de violación, cuyo estudio fue omitido por el juzgador federal.

⁴² **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: [...]

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

Revisa los artículos de la ley citados aquí:

[Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

V. ESTUDIO DE FONDO

89. En atención a lo dispuesto en los apartados anteriores, y en términos del artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo⁴³, así como del estudio integral de la ampliación de la demanda de amparo, se precisa que el acto reclamado materia de estudio consiste en analizar únicamente si las autoridades responsables omitieron actualizar el Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum, Quintana Roo de acuerdo con los estándares previstos para la elaboración de este tipo de instrumentos.
90. Lo anterior tomando en cuenta que en el apartado de causas de improcedencia de esta ejecutoria se determinó **confirmar el sobreseimiento** decretado por el Juez de Distrito respecto al diverso acto reclamado en la demanda de amparo consistente en la elaboración y aprobación del Atlas de Riesgo, ya que, al haberse demostrado que el Ayuntamiento emitió este instrumento de gestión de riesgos el once de enero de dos mil dieciséis, el acto reclamado fue declarado inexistente.
91. Previo a analizar el fondo del asunto, conviene recordar que, en la ampliación de su demanda de amparo, los quejosos reclamaron la omisión de las autoridades de actualizar el Atlas de Riesgos Naturales de la localidad, a fin de que contemplara todos los ecosistemas terrestres y subterráneos que forman parte del municipio, así como todos los peligros de origen meteorológico y aquellos derivados del actuar del ser humano.
92. Los habitantes quejosos reclamaron que la falta de actualización les colocaba en una situación de indefensión frente a las amenazas y los

⁴³ **Artículo 74.** La sentencia debe contener:

I. La fijación clara y precisa del acto reclamado; [...]

Revisa los artículos de la ley citados aquí:

[Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

riesgos de índole hidrometeorológico (huracanes, tormentas tropicales, inundaciones) y geológico (derrumbes, hundimientos, fallas y fracturas) que pudieran presentarse en su municipio, lo que impactaba en el derecho al medio ambiente en vinculación con sus derechos a la salud, a la vivienda digna, al agua, al patrimonio cultural, a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental.

93. Además, señalaron que el Atlas de Riesgos Naturales de dos mil dieciséis no cumplía con la legislación aplicable, con los lineamientos normativos en la materia, con la Guía de Contenido Mínimo para la Elaboración de Atlas de Riesgo —elaborada por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)—, ni con las reglas de operación del programa de prevención de riesgos.
94. Esta Primera Sala considera que los argumentos planteados por los señores **Habitante A** y **Habitante B** son **fundados y suficientes para conceder el amparo solicitado**, porque las autoridades responsables incurrieron en una **omisión administrativa** en relación con el ejercicio eficaz de sus atribuciones, atinente al deber de actualizar el Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum, Quintana Roo conforme a los lineamientos normativos que rigen en la materia, con lo cual los quejosos, como habitantes de dicha localidad, sufren un menoscabo en el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.
95. Para justificar la conclusión anterior, en un primer momento y ante lo novedoso del asunto, se analiza qué es un Atlas de Riesgos Naturales, sus funciones principales y su vinculación con la protección de distintos derechos; luego se desarrolla el parámetro de elaboración y actualización de este instrumento de gestión de riesgos y, finalmente, se analiza si el Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum cumple con dichos

estándares o, en su caso, si las autoridades administrativas incurrieron en la omisión de actualizarlo.

96. A la luz de estas consideraciones, el estudio de fondo se divide en los apartados siguientes:

- A) Atlas de Riesgos Naturales: finalidad, funciones y derechos vinculados
- B) Parámetro de elaboración y actualización de los Atlas de Riesgos Naturales
- C) Análisis del caso concreto

A. Atlas de Riesgos Naturales: finalidad, funciones y derechos vinculados

97. En la **agenda nacional de protección civil**, la prevención de desastres ha cobrado una gran relevancia debido, principalmente, a la diversidad de fenómenos que pueden causar desastres en el territorio nacional. Así, en los últimos años se ha reconocido la importancia de establecer estrategias y programas de largo alcance enfocados en prevenir y reducir sus efectos, y no sólo en focalizar recursos para la atención de las emergencias y la reconstrucción⁴⁴.

98. Por ello, para las autoridades mexicanas ha sido prioritario desarrollar herramientas y procedimientos para monitorear y detectar los fenómenos de origen natural y humano que podrían tener un impacto en el entorno,

⁴⁴ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). (2021). *Guía básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos. Conceptos básicos sobre peligros, riesgos y su representación gráfica*, p. 6.

Revisa el documento citado aquí:

[Microsoft Word - 2deforros.doc \(ipn.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

la población, sus bienes y en la infraestructura del Estado, a fin de calcular los daños y pérdidas que podrían ocasionarse y formular las recomendaciones necesarias para evitar o mitigar sus efectos.

99. Una de esas herramientas es, precisamente, el **Atlas de Riesgos**, el cual se define como un **sistema integral de información sobre los fenómenos naturales o derivados del actuar del ser humano** (agentes perturbadores) **y los daños esperados conforme a los peligros** (sismos, vulcanismo, huracanes, inundaciones, contaminación, incendios), la **vulnerabilidad** (que se refiere, entre otros, a la marginación, hacinamiento, características de la vivienda, estabilidad del suelo) y el **grado de exposición de la zona o del grupo de población** (que puede ser alto, medio, bajo o nulo, de acuerdo con la cantidad de personas, bienes y sistemas que se encuentran en la zona y que existe posibilidad de ser dañados)⁴⁵.
100. Los Atlas de Riesgos son **sistemas de gestión de riesgos** que operan a **nivel nacional**, en las **entidades federativas**, en los **municipios** y en las **alcaldías**⁴⁶. El Atlas de Riesgo Nacional se integra por la información

⁴⁵ **Ley General de Protección Civil**

Artículo 2. Para los efectos de esta Ley se entiende por: [...]

V. Atlas Nacional de Riesgos: Sistema integral de información sobre los agentes perturbadores y daños esperados, resultado de un análisis espacial y temporal sobre la interacción entre los peligros, la vulnerabilidad y el grado de exposición de los agentes afectables; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC_061120.pdf

[Enlace

proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁴⁶ **Ley General de Protección Civil**

Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil: [...]

XXII. Supervisar, a través del CENAPRED, que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales de la Ciudad de México;

El Atlas se integra con la información a nivel nacional, de las entidades federativas, Municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México. [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

que le proporcionan todas las demás demarcaciones geográficas, por lo que su actualización depende estrictamente del resto, de ahí la importancia de que los instrumentos locales se encuentren actualizados.

101. Así, para la elaboración de un Atlas de Riesgos es imprescindible seguir una **estrategia de prevención** que consta de tres pasos fundamentales: **primero**, conocer los peligros y las amenazas para saber dónde, cuándo y cómo afectan; **segundo**, identificar y establecer en el ámbito nacional, estatal, municipal y comunitario, las características y los niveles actuales de riesgo ante estos fenómenos, y **tercero**, diseñar las acciones y programas para mitigar y reducir oportunamente dichos riesgos, a través del reforzamiento y adecuación de la infraestructura, la mejora de las normas y la procuración de su aplicación, así como de la difusión de información dirigida a la población para que sepa cómo actuar antes, durante y después de una contingencia⁴⁷.

102. Históricamente ha prevalecido la idea de que los desastres se deben exclusivamente a los peligros naturales, por ejemplo, que el huracán o el terremoto son los fenómenos responsables de las pérdidas humanas y materiales en situaciones de emergencia. Sin embargo, en realidad, es la vulnerabilidad de la infraestructura física, la escasa organización social, la falta de preparación para afrontar sus consecuencias y la incipiente cultura de la prevención las que aumentan el riesgo de desastres cuando nos enfrentamos a dichos fenómenos⁴⁸.

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC_061120.pdf [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁴⁷ Guía básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos. Conceptos básicos sobre peligros, riesgos y su representación gráfica, *supra*, p. 6.

Revisa el documento citado aquí:

[Microsoft Word - 2deforros.doc \(ipn.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁴⁸ Ídem.

103. Los desastres no son naturales, sino producto de diversas condiciones de vulnerabilidad y exposición derivados en gran medida por aspectos socioeconómicos y de desarrollo no atendidos ni resueltos, como los elevados índices de construcciones informales, la marginación, la pobreza, el escaso ordenamiento urbano y territorial, el cambio climático, entre otros⁴⁹.

104. En ese sentido, el **riesgo de desastres**, entendido como la probabilidad de que ocurra un daño, una pérdida o efectos indeseables sobre los sistemas constituidos por personas, comunidades o sus bienes, como consecuencia del impacto de un fenómeno natural o provocado por el ser humano, depende de tres factores fundamentales que son el **peligro**, la **vulnerabilidad** y la **exposición**⁵⁰.

105. Por un lado, el **peligro** refiere a la probabilidad de que ocurra un fenómeno de cierta intensidad que potencialmente puede generar daños en un lugar y momento específico. Por su parte, la **vulnerabilidad** se define como la susceptibilidad o la propensión de la población o la infraestructura a ser afectadas o dañadas, es decir, el grado de pérdidas esperadas. Finalmente, la **exposición** refiere a la cantidad de personas, bienes y sistemas que se encuentran en la zona y que existe posibilidad de ser dañados.

106. El riesgo es una variable muy compleja y continuamente cambiante en el tiempo, ya que depende de la variabilidad de las amenazas que nos circundan y de la vulnerabilidad y el grado de exposición de las comunidades y sus entornos ante dichos peligros. Por tanto, para la mayoría de los fenómenos, no es posible representar al riesgo mediante una simple gráfica o mapa, sino que debe ser estimado de acuerdo con

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ *Ibidem*, p. 15.

las circunstancias y las condiciones específicas del lugar o el área de interés⁵¹.

107. Ante el reconocimiento de que el riesgo es cambiante en el tiempo, el **Atlas de Riesgos ha evolucionado** de un conjunto estático de mapas a un **sistema integral de información sobre riesgos de desastres**, para lo cual emplea bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres⁵².

108. En ese sentido, la **finalidad de los Atlas de Riesgos** es reunir la información necesaria para monitorear y detectar tempranamente los fenómenos para prevenir anticipadamente sus efectos y facilitar la toma de decisiones y la implementación de las medidas adecuadas y pertinentes para disminuir sus repercusiones, particularmente, para evitar la pérdida de vidas y de bienes materiales.

109. El Atlas de Riesgos permite transicionar del esquema de reactividad al de prevención, ya que se sustenta en el conocimiento sobre el origen, la manifestación y el impacto de los fenómenos geológicos, hidrometereológicos, químicos, sanitario ecológicos y socio-organizativos, dentro de los cuales se encuentran los siguientes:

⁵¹ *Ídem.*

⁵² **Ley General de Protección Civil**

Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil: [...]

XXII. [...] El Atlas se integra con la información a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente.

Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo;

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC_061120.pdf

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

- **Geológicos:** sismos, erupciones volcánicas, tsunamis, inestabilidad de laderas y hundimientos.
- **Hidrometeorológicos:** ciclones tropicales, lluvias extremas, inundaciones, tormentas de nieve y granizo.
- **Químico-tecnológicos:** incendios, explosiones, fugas tóxicas, radiaciones y derrames.
- **Sanitario-ecológicos:** epidemias, plagas, así como contaminación del aire, agua y suelo.
- **Socio-organizativos:** accidentes de tránsito, suspensión de servicios vitales, concentraciones o movimientos masivos de población.

110. En ese sentido, la importancia del Atlas Nacional de Riesgo y de los Atlas Estales y Municipales de Riesgos radica en que estos sistemas de información constituyen el **marco de referencia para la elaboración de políticas públicas, programas, estrategias y procedimientos en todas las etapas de la gestión integral del riesgo**⁵³, lo que permite desarrollar las ideas y los principios que perfilarán la toma de decisiones encaminadas a su reducción⁵⁴.

111. Ahora bien, de acuerdo con la normatividad aplicable, los Atlas de Riesgos tienen las siguientes **funciones**:

- Servir de base para la formulación de los programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como para la elaboración de los reglamentos de construcción⁵⁵.

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

Artículo 6. La Gestión Integral de Riesgos deberá contribuir al conocimiento integral del Riesgo para el desarrollo de las ideas y principios que perfilarán la toma de decisiones y, en general, las políticas públicas, estrategias y procedimientos encaminados a la reducción del mismo.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Reglamento de la Ley General de Protección Civil \(diputados.gob.mx\)](https://diputados.gob.mx)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁵⁵ **Ley General de Protección Civil**

Artículo 83. El Gobierno Federal, con la participación de las entidades federativas y el Gobierno del Distrito Federal, promoverá la creación de las bases que permitan la identificación y registro en los Atlas Nacional, Estatales y Municipales de Riesgos de las zonas en el país con riesgo para la población, el patrimonio público y privado, que posibilite a las autoridades competentes regular la edificación de asentamientos.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC_061120.pdf

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

Artículo 29. Las entidades federativas, al formular sus programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano correspondientes, deberán considerar los elementos siguientes: [...]

III. El marco general de leyes, reglamentos y normas y los planes territoriales de ámbitos territoriales más amplios o que se inscriben en el plan o programa en formulación.

Los programas contendrán: [...]

f) La congruencia con el atlas nacional de riesgos.

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

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano \(diputados.gob.mx\)](http://diputados.gob.mx)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Ley General de Cambio Climático

Artículo 30. Las dependencias y entidades de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus competencias, implementarán acciones para la adaptación conforme a las disposiciones siguientes: [...]

II. Utilizar la información contenida tanto en los atlas de riesgo como en el Atlas Nacional de Vulnerabilidad al Cambio Climático, para la elaboración de los planes de desarrollo urbano, reglamentos de construcción y ordenamiento territorial de las entidades federativas, los municipios; y para prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley General de Cambio Climático \(diputados.gob.mx\)](http://diputados.gob.mx)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del Municipio de Tulum, Quintana Roo

Artículo 197. El Municipio en el ámbito de su competencia, implementará las acciones de adaptación siguientes: [...]

II. Utilizar la información contenida en el atlas de riesgo del Municipio para la elaboración de los programas de desarrollo urbano y ordenamiento ecológico territorial, reglamento de construcción y de uso de suelo, y para prevenir y atender el posible desplazamiento interno de personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

- Sustentar la formulación, ejecución y evaluación de los programas de protección civil, así como las diferentes acciones de prevención y mitigación⁵⁶.
- Fundamentar las autorizaciones de licencias y permisos de construcción, edificación, obras de infraestructura y asentamientos humanos⁵⁷.

[NUEVO.- Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del Municipio de Tulum, Quintana Roo..pdf](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁵⁶ **Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo**

Artículo 61. La información contenida en el Atlas Estatal de Riesgos será la base de la formulación, ejecución y evaluación de los programas de protección civil, así como para las diferentes acciones de prevención y mitigación.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[L100-XVI-20210716-L1620210716133.pdf \(congresoqroo.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁵⁷ **Ley General de Protección Civil**

Artículo 86. En el Atlas Nacional de Riesgos y en los respectivos Atlas Estatales y Municipales de Riesgos, deberán establecerse los diferentes niveles de peligro y riesgo, para todos los fenómenos que influyan en las distintas zonas. Dichos instrumentos deberán ser tomados en consideración por las autoridades competentes, para la autorización o no de cualquier tipo de construcciones, obras de infraestructura o asentamientos humanos.

Artículo 90. La autorización de permisos de uso de suelo o de utilización por parte de servidores públicos de cualquiera de los tres niveles de gobierno, que no cuenten con la aprobación correspondiente, se considerará una conducta grave, la cual se sancionará de acuerdo con la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos respectiva, además de constituir un hecho delictivo en los términos de esta Ley y de las demás disposiciones legales aplicables.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC_061120.pdf

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

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

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

- Definir el uso, destino o reserva de suelo, así como sustentar la expedición, suspensión, negativa, condicionamiento o revocación de las licencias, permisos y autorizaciones de uso de suelo⁵⁸.
- Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo⁵⁹.
- Mejorar el nivel y la calidad de vida de la población urbana y rural, a través del fortalecimiento de la organización y el funcionamiento de las instituciones de Protección Civil⁶⁰.

⁵⁸ **Ley General de Protección Civil**

Supra, artículos 86 y 90.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC_061120.pdf

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del Municipio de Tulum, Quintana Roo

Artículo 35. El Municipio a través de sus diversas dependencias, podrá expedir, suspender, negar, condicionar o revocar las licencias, permisos y autorizaciones de uso de suelo y las licencias de construcción u operación según corresponda, en congruencia con el Programa de Ordenamiento Ecológico Municipal, la zonificación de los programas o planes parciales de desarrollo urbano y el Atlas de Riesgo.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[NUEVO.- Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del Municipio de Tulum, Quintana Roo..pdf](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁵⁹ **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas: [...]

XXIV. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo

Artículo 12. La Secretaría, además de las atribuciones que le asigna la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, tendrá las siguientes: [...]

XXII. Prevenir y evitar la ocupación por asentamientos humanos en zonas de alto riesgo, de conformidad con los atlas de riesgo y en los términos de la legislación aplicable; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[L191-XVII-20230824-L1720230824093-asentamientos.pdf \(congresoqroo.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁶⁰ **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

Artículo 7. Las bases de coordinación que se implementen en la Administración Pública Federal deberán comprender, cuando menos, los siguientes aspectos: [...]

- Prevenir y atender el posible desplazamiento interno de las personas provocado por fenómenos relacionados con el cambio climático⁶¹.
- Servir de base para el desarrollo de los Sistemas de Alerta Temprana⁶².
- Identificar el peligro para elaborar los programas especiales de protección civil⁶³.
- Sustentar los procedimientos de acceso a los instrumentos financieros de gestión de riesgos⁶⁴.

b) El mejoramiento del nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, a través de los programas y estrategias dirigidas al fortalecimiento de los instrumentos de organización y funcionamiento de las instituciones de Protección Civil, así como los planes de desarrollo, teniendo como base un enfoque estratégico y proactivo y las acciones para prevenir y mitigar los Riesgos, apoyadas en el Atlas Nacional de Riesgo, y en los Atlas Estatales y Municipales de Riesgos y, en su caso, en aquellas actividades tendientes a la atención de Emergencias y la Reconstrucción, y [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Reglamento de la Ley General de Protección Civil \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁶¹ **Ley General de Cambio Climático**

Supra, artículo 30, fracción II.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Ley General de Cambio Climático \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁶² **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

Artículo 64. La Coordinación Nacional para el desarrollo de los Sistemas de Alerta Temprana, promoverá que las autoridades de los tres órdenes de gobierno tomen en cuenta los siguientes aspectos:

- I. El estudio y conocimiento previo del Riesgo para el cual se hará el alertamiento, basado en el Atlas Nacional de Riesgos y los Atlas Estatales y Municipales de Riesgos, e incluir el análisis y evaluación de las características del Fenómeno Natural Perturbador tales como intensidad, probabilidad de ocurrencia, Vulnerabilidad, identificación de zonas geográficas y comunidades que podrían verse afectadas; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Reglamento de la Ley General de Protección Civil \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁶³ **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

Artículo 72. Los programas especiales de Protección Civil deberán contar con los siguientes requisitos: [...]

- II. Que el Peligro o Riesgo esté identificado en los Atlas de Riesgo y se haya analizado conforme lo establece el artículo 111 del presente Reglamento; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Reglamento de la Ley General de Protección Civil \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁶⁴ **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

- Evaluar las pérdidas humanas y materiales, tanto para eventos simulados como inmediatamente después de ocurrido un fenómeno natural o derivado del actuar del ser humano⁶⁵.
- Atender las necesidades de una emergencia, derivadas de la ocurrencia de un fenómeno natural o de uno derivado del actuar del ser humano, es decir, estimar los recursos que deberían ser destinados a la zona afectada⁶⁶.
- Contribuir a la cultura de la autoprotección a través de la orientación y concientización de la población sobre el riesgo⁶⁷.
- Mejorar la calidad en la contratación de seguros de la infraestructura pública (escuelas, hospitales, vías de comunicación) ante la acción de fenómenos naturales o de aquellos que derivan del actuar del ser humano⁶⁸.

112. Como se advierte, los Atlas de Riesgos son instrumentos sumamente relevantes para tener conocimiento de un territorio determinado, así como para identificar los riesgos y peligros que pudieran afectar a una población específica o a su entorno, con la finalidad de tomar decisiones que permitan prevenir y reducir los daños y las pérdidas materiales, económicas y humanas causadas por los fenómenos naturales o derivados del actuar del ser humano.

Artículo 100. En los procedimientos de acceso a los Instrumentos Financieros de Gestión de Riesgos, las autoridades competentes tomarán en consideración aquella información contenida en el Atlas Nacional de Riesgos y en los Atlas Estatales y Municipales de Riesgos, o en cualquier otro formato o plataforma existente que contenga análisis de Riesgos que incidan de forma directa en la materia.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Reglamento de la Ley General de Protección Civil \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁶⁵ Cfr. Guía básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgo, *supra*, p. 22.

Revisa el documento citado aquí:

[Microsoft Word - 2deforros.doc \(ipn.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁶⁶ *Ídem.*

⁶⁷ *Ídem.*

⁶⁸ *Ídem.*

- 113.** Además, estos instrumentos permiten planear, ordenar y regular los asentamientos humanos y desarrollar la infraestructura que atienda a las necesidades de la población y que tenga las características físico-técnicas necesarias para soportar las condiciones del entorno y los fenómenos naturales que se pudieran presentar en cada entidad, municipio o demarcación territorial.
- 114.** De esta manera, la debida elaboración y actualización de los Atlas de Riesgos **permite garantizar adecuadamente los derechos** tanto de la población que habita en esas demarcaciones como del medio ambiente que las rodea.
- 115.** Por un lado, la elaboración e implementación adecuada de un Atlas de Riesgos protege al **medio ambiente**, ya que posibilita realizar una planeación urbana respetuosa de los ecosistemas y de la diversidad biológica, tomando en consideración que su pérdida o degradación severa no sólo lo afecta como un bien jurídico en sí mismo, sino que también impacta en el bienestar de las personas y en el ejercicio de sus derechos.
- 116.** Como se mencionó con anterioridad, los servicios que los ecosistemas sanos prestan se encuentran íntimamente ligados al bienestar humano, ya que satisfacen las necesidades materiales más esenciales como la nutrición y la vivienda, permiten contar con disponibilidad de agua potable, contribuyen a la protección de la salud y proporcionan servicios culturales indispensables para la espiritualidad y la religión⁶⁹.

⁶⁹ Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible*. 19 de enero de 2017. A/HRC/34/49, párr. 6 y 10.

Revisa el documento citado aquí:

[A/HRC/43/53: Derecho a un medio ambiente saludable - Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible | OHCHR](#)
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

- 117.** La urbanización acelerada y el desarrollo de megaproyectos tienen un impacto significativo en el medio ambiente. Por esta razón, previo a la definición del uso de suelo y a la autorización de licencias y permisos para construcción o aprovechamiento, es necesario consultar el Atlas de Riesgos para determinar con precisión el impacto potencial que dicha obra puede causar en el entorno, tomando en cuenta, entre otros, el tipo de suelo, la posibilidad de hundimiento y la inestabilidad de las laderas.
- 118.** Ahora, este sistema de gestión de riesgos también permite garantizar la plena efectividad del **derecho a la salud**, entendido como un estado de completo de bienestar físico, mental y social⁷⁰, ya que, a través de la identificación temprana de las amenazas o peligros presentes en una región determinada, sean naturales o derivados del actuar del ser humano, se pueden adoptar las medidas adecuadas para prevenir un posible daño a este derecho y a todos aquellos factores que permiten su ejercicio.
- 119.** Por un lado, al contemplar los peligros que entrañan los fenómenos naturales (terremotos, inundaciones, huracanes), el Atlas de Riesgo permite anticiparse a los efectos adversos que podrían afectar la salud de la población, no sólo por las consecuencias inmediatas (lesiones, enfermedades, proliferación de virus y bacterias), sino por la escasez de medicamentos y personal sanitario, así como por la destrucción de la infraestructura sanitaria y la interrupción de servicios sanitarios básicos.

⁷⁰ Comité DESC. *Observación General número 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*. E/C.12/2000/4. 11 de agosto de 2000, párr. 4.

Revisa el documento citado aquí:

[El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. E/C.12/2000/4 \(acnur.org\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

- 120.** Por el otro, al identificar los peligros o las amenazas derivadas de fenómenos provocados por el actuar del ser humano (contaminación del aire o del agua, incendios, exposición a sustancias tóxicas), este instrumento permite implementar medidas correctivas, ordenar regulaciones y formular políticas que permitan mitigar los daños y preservar la salud de la población, por ejemplo, evitando que haya asentamientos humanos cercanos a dicho foco de contaminación.
- 121.** Además, la adecuada elaboración, implementación y actualización del Atlas de Riesgos garantiza el **derecho a una vivienda digna**, ya que permite realizar un ordenamiento territorial apropiado y una planeación urbana segura y sostenible, al identificar las zonas propensas a inundaciones, hundimientos, deslizamiento de flujos o derrumbes; al impedir que se otorguen permisos de construcción en las zonas de alto riesgo; al servir de base para implementar medidas de protección civil e impedir el desplazamiento o el desalojo forzado de la población provocado por el riesgo de peligro⁷¹.
- 122.** En este punto, es importante señalar que las comunidades con menores recursos económicos son las más propensas a ser afectadas por un desastre, ya que tienden a construir su vivienda en asentamientos irregulares o improvisados, con materiales de menor calidad y sin acceso a la infraestructura que brinda servicios de luz y agua potable o servicios de emergencia⁷².

⁷¹ ONU. *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*. A/77/189. 19 de julio de 2022, párr. 26.

Revisa el documento citado aquí:

[N2243152.pdf \(un.org\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁷² ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*. A/64/255. 6 de agosto de 2009, párr. 16, 17 y 19.

Revisa el documento citado aquí:

[Microsoft Word - 0944667s.doc \(refworld.org.es\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

123. Por esta razón, el Atlas de Riesgo permite una planeación urbana con un enfoque interseccional y de derechos humanos ya que, al contemplar los datos socioeconómicos de la población que habita en determinadas zonas, permite detectar tempranamente los riesgos a los que está más propensa y adoptar las medidas de prevención y mitigación de riesgos correspondientes⁷³, aumentando su resiliencia y promoviendo un desarrollo urbano inclusivo y sostenible⁷⁴.

124. Por otro lado, este instrumento de gestión de riesgos permite proteger el **patrimonio cultural y natural** situado en su territorio⁷⁵, en atención a la

⁷³ *Ibidem*, párr. 74.

⁷⁴ Se define “**resiliencia**” como la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas. Cfr. Organización de las Naciones Unidas. *Marco de Sendai para la Reducción de Desastres 2015-2030*. A/RES/69/283. 23 de junio de 2015, párr. 2.

Revisa el documento citado aquí:

[undocs.org/files/43291_spanishsendaiframeforasterri.pdf](https://undocs.org/es/undocs.org/files/43291_spanishsendaiframeforasterri.pdf)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁷⁵ **Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural**

Artículo 1. A los efectos de la presente Convención se considerará “**patrimonio cultural**”:

- los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia,
- los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

Artículo 2. A los efectos de la presente Convención se considerarán “**patrimonio natural**”:

- los monumentos naturales constituidos por formaciones físicas y biológicas o por grupos de esas formaciones que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,
- las formaciones geológicas y fisiográficas y las zonas estrictamente delimitadas que constituyan el hábitat de especies, animal y vegetal, amenazadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista estético o científico,
- los lugares naturales o las zonas naturales estrictamente delimitadas, que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural.

Revisa el documento citado aquí:

www.unesco.org/es/culture/heritage/convention

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

obligación del Estado de identificarlo, protegerlo, conservarlo, rehabilitarlo y transmitirlo a las generaciones futuras, así como de perfeccionar los métodos de intervención que le permitan hacer frente a los peligros⁷⁶.

- 125.** El Atlas de Riesgos permite identificar claramente los sitios históricos y naturales presentes en la región; recopilar información detallada sobre los peligros y las amenazas que pueden ponerlos en riesgo; proponer estrategias y recomendaciones para conservarlos; prevenir posibles daños por el desarrollo de proyectos o la realización de obras de construcción o mantenimiento, así como mitigar los efectos una vez que se hayan llevado a cabo.
- 126.** Ahora bien, uno de los objetivos fundamentales del Atlas de Riesgo es garantizar el **derecho a la información accesible y oportuna** y el **derecho de participación de la población**, ya que pretende difundir datos detallados sobre los fenómenos naturales o aquellos derivados del actuar del ser humano que podrían impactar en el territorio, el nivel de riesgo que representan y las recomendaciones o medidas de prevención y mitigación de los riesgos⁷⁷.

⁷⁶ **Artículo 4.** Cada uno de los Estados Partes en la presente Convención reconoce que la obligación de identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio, le incumbe primordialmente. [...]

Artículo 5. Con objeto de garantizar una protección y una conservación eficaces y revalorizar lo más activamente posible el patrimonio cultural y natural situado en su territorio y en las condiciones adecuadas a cada país, cada uno de los Estados Partes en la presente Convención procurará dentro de lo posible: [...]

c) desarrollar los estudios y la investigación científica y técnica y perfeccionar los métodos de intervención que permitan a un Estado hacer frente a los peligros que amenacen a su patrimonio cultural y natural; [...]

Revisa el documento citado aquí:

[Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural | UNESCO](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁷⁷ Cfr. Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). (2021). *Guía básica para la elaboración de Atlas Estatales y*

127. Por un lado, este instrumento de gestión de riesgos permite difundir información accesible, a través de una narrativa sencilla y la colocación de mapas que representan claramente el entorno (cuerpos de agua, montañas, vías de comunicación), de forma que las personas puedan localizar con precisión la ubicación de su vivienda, les permita estar preparadas y conscientes de las posibles amenazas y, en consecuencia, tomen decisiones informadas y adopten medidas preventivas para evitar un daño a su persona, su familia o bienes⁷⁸.

128. El derecho de la ciudadanía de acceder a la información sobre el medio ambiente que posean las autoridades conlleva la correlativa obligación del Estado de otorgarla⁷⁹, así como el deber de fomentar y sensibilizar la participación ciudadana en las decisiones relativas a los planes, programas y políticas en materia de medio ambiente y en la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general⁸⁰.

Municipales de Peligros y Riesgos. Conceptos básicos sobre peligros, riesgos y su representación gráfica, pp. 28 y 29.

Revisa el documento citado aquí:

[Microsoft Word - 2deforros.doc \(ipn.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁷⁸ Ídem.

⁷⁹ **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**

Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo \(un.org\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁸⁰ **Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)**

Artículo 7. Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

129. De esta manera, la integración de comités de contraloría social conformados por representantes de la ciudadanía para la elaboración del Atlas de Riesgo garantiza la participación directa de la sociedad en la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente, desde la fase de su diseño –etapa inicial del proceso–, a fin de que pueda presentar todos los comentarios, las propuestas y las alternativas que considere pertinentes, con el objeto de tener una influencia real en la toma de decisiones que pudieran afectarles⁸¹.

3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[DOF - Diario Oficial de la Federación](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Ahora, si bien México no lo ha suscrito, es orientador lo establecido en el siguiente instrumento internacional:

Convenio de Aarhus

Artículo 8. Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general. Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en una fase apropiada, y cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras normas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente. A tal efecto, conviene adoptar las disposiciones siguientes: a) Fijar un plazo suficiente para permitir una participación efectiva; b) Publicar un proyecto de reglas o poner éste a disposición del público por otros medios, y c) Dar al público la posibilidad de formular observaciones, ya sea directamente, ya sea por mediación de órganos consultivos representativos. Los resultados de la participación se tendrán en consideración en todo lo posible.

Revisa el documento citado aquí:

[Acceso a la Información » Desarrollos Extra-Continetales \(oas.org\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁸¹ Cfr. Amparo en revisión 544/2022, *supra*, párr. 108 y 109.

Revisa la sentencia aquí:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=303596>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

130. Como se advierte, **el Atlas de Riesgo**, como instrumento de gestión de riesgos y prevención de desastres, **permite proteger y garantizar una serie de derechos humanos interrelacionados e interdependientes**, por lo que no sólo es deseable, sino que es imperiosa su correcta elaboración, implementación y actualización.

B. Parámetro de elaboración y actualización de los Atlas de Riesgos Naturales

131. Ahora bien, para que esta Primera Sala esté en condiciones de determinar si la falta de actualización del Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum vulneró los derechos de los señores **Habitante A** y **Habitante B**, es necesario desarrollar los lineamientos normativos mínimos que deben observarse en estos instrumentos.

132. En principio, cabe señalar que los Atlas de Riesgos se encuentran regulados en la Ley General de Protección Civil y su reglamento, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano y su reglamento, la Ley General de Cambio Climático, la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Quintana Roo, la Ley de Protección Civil del Municipio de Tulum, Quintana Roo y su reglamento, así como en el Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del Municipio de Tulum, Quintana Roo.

133. En particular, los **lineamientos técnicos y operativos del Atlas de Riesgos** se encuentran contenidos en la Ley General de Protección Civil y su reglamento, la Ley de Protección Civil del Municipio de Tulum, Quintana Roo y su reglamento, la Guía Básica para la Elaboración de

Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos⁸², la Guía de Contenido Mínimo para la Elaboración de Atlas de Riesgo⁸³ y los Términos de Referencia para la Elaboración de Atlas de Peligros y/o Riesgos de 2016⁸⁴.

134. Estas guías y lineamientos son elaborados por el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) y por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), que son las instancias gubernamentales encargadas de monitorear, supervisar y fiscalizar la elaboración y la actualización de los Atlas de Riesgos que operan a nivel nacional, estatal o municipal.

135. Ahora, de estos documentos se desprende que los Atlas de Riesgo deben contemplar las siguientes fases:

- **Fase I. Marco teórico.** En esta etapa se debe desarrollar la **descripción general** del Atlas y realizar una **introducción** que explique de forma breve y clara las problemáticas relacionadas con los peligros de origen natural y que describa los desastres más

⁸² Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana y Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). (2021). *Guía básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgos. Conceptos básicos sobre peligros, riesgos y su representación gráfica.*

Revisa el documento citado aquí:

[Microsoft Word - 2deforros.doc \(ipn.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁸³ Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED). *Guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos.* 21 de diciembre de 2016.

Revisa el documento citado aquí:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466288&fecha=21/12/2016#gsc.tab=0

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁸⁴ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2018). *Términos de Referencia para la Elaboración de Atlas de Peligros y/o Riesgos.*

Revisa el documento citado aquí:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300387/Terminos_de_Referencia_Atlas.pdf

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

relevantes ocurridos en el municipio desde tiempo histórico hasta la fecha.

Además, se debe incluir los elementos naturales que caracterizan al entorno tales como los recursos hídricos superficiales y subterráneos, cuencas y subcuencas, las principales formas de relieve (montañas, valles, meseta), tipo de suelo, el clima (temperatura, humedad, presión, viento y los fenómenos climatológicos regionales y locales que inciden en la zona), uso de suelo y vegetación, y áreas naturales protegidas.

Finalmente, se debe dar cuenta de la **situación demográfica, social y económica de la zona de estudio**, de acuerdo con lo siguiente:

- **Dinámica demográfica:** proyección al 2010-2030, distribución y densidad de la población (por localidad y por manzana en zonas urbanas).
- **Características sociales:** porcentaje de analfabetismo, población que asiste a la escuela, grado de escolaridad, población con discapacidad, población que habla alguna lengua indígena y no habla español, población sin derechohabiencia, personal médico por cada mil habitantes, tasa de mortalidad, pobreza, hacinamiento y marginación por localidad.
- **Características de la vivienda:** tipos de la vivienda, pisos de tierra, servicios (agua, luz, drenaje) y déficit de la vivienda.
- **Empleo e ingresos:** sectores de ocupación, porcentaje de ingresos, razón de dependencia y tasa de desempleo abierto.
- **Equipamiento e infraestructura:** salud, educativo, recreativo, estación de bomberos, seguridad pública, albergues, ruta de evacuación, entre otros.

- **Fase II. Identificación de amenazas y peligros ante fenómenos de orden natural y antrópico.** Se deben identificar aquellos fenómenos que han afectado y, por lo tanto, que podrían afectar en un futuro la zona de estudio; el periodo de retorno o de probabilidad de ocurrencia; el área de incidencia; la intensidad del fenómeno representada en varios escenarios y el nivel de impacto de la población, viviendas, infraestructura y equipamiento por cada uno de los escenarios.
- **Fase III. Vulnerabilidad.** En esta etapa se analiza la vulnerabilidad social y física. La **primera** abarca las características sociales y económicas, la capacidad de respuesta y la percepción local del riesgo; mientras que en la **segunda** se evalúa la vulnerabilidad de los sistemas expuestos, por ejemplo, la infraestructura de una construcción o las formaciones geológicas naturales (como los cenotes, las cuevas, entre otros).
- **Fase IV. Riesgo/Exposición.** Una vez identificados los fenómenos que pueden afectar una zona en estudio, se procede a la evaluación de la amenaza-peligro de cada fenómeno y la vulnerabilidad del municipio. Además, se estiman y valoran las pérdidas o daños probables sobre la población y la infraestructura y su distribución geográfica.
- **Fase V. Propuesta de estudios, obras y acciones.** Una vez ubicadas las zonas de peligro y/o riesgo, se deben proponer obras de prevención y mitigación o acciones que coadyuven a disminuir el riesgo; de igual forma se pueden proponer estudios específicos que detallen o pormenoricen los niveles de análisis riesgo.

136. Ahora bien, el artículo 112 del Reglamento de la Ley General de Protección Civil establece que el Atlas Nacional de Riesgos y sus correlativos en el ámbito estatal y municipal deberán integrarse con los siguientes componentes:

- **Sistema de información:** plataforma informática basada en sistemas de información geográfica, compuesta por bases de datos georeferenciados⁸⁵ y herramientas para la visualización de escenarios, cálculo, análisis espacial y temporal de los riesgos y el uso de la información.

Deberá ser difundida de manera simple y clara mediante un sistema basado en internet para la consulta pública a fin de permitir el acceso a datos abiertos bajo los estándares establecidos por el Consorcio Geoespacial Abierto (Open Geospatial Consortium)⁸⁶.

- **Mapas de Peligros:** representación gráfica de la distribución espacial y temporal de los fenómenos, que expresan la frecuencia o tasa de excedencia de las variables que los caracterizan (por ejemplo, la aceleración del suelo o la intensidad de la lluvia).
- **Mapa de susceptibilidad para el caso de laderas:** representación gráfica de las zonas más propensas a la inestabilidad de las laderas, según la intensidad y variación de los factores condicionantes (lluvias, clima, tipo de suelo).
- **Inventario de bienes expuestos:** base de datos sobre el número de personas, edificaciones, infraestructura, actividad productiva, capital ambiental, cultural o cualquier otro bien sujeto a los efectos de los riesgos o peligros. Se deberá expresar el valor de los bienes expuestos en términos económicos, sociales, históricos, culturales o

⁸⁵ La georreferenciación muestra donde se encuentra un objeto exactamente a partir de información satelital.

⁸⁶ El **Open Geospatial Consortium** (OGC) es un consorcio internacional de la industria geoespacial que se dedica a desarrollar y promover estándares abiertos para la interoperabilidad de datos y servicios geoespaciales. Su objetivo principal es facilitar la integración y el intercambio de datos geoespaciales en diferentes plataformas y sistemas, permitiendo una mayor colaboración y accesibilidad en el ámbito de la información geográfica.

ambientales, según corresponda, así como su jerarquización en términos estratégicos.

- **Inventario de vulnerabilidades:** base de datos con información relevante sobre la susceptibilidad de daño de los bienes expuestos y la capacidad de la sociedad para evitarlos y recuperarse ante su impacto.

También incluye indicadores sobre la organización y las condiciones sociales y económicas que limitan la prevención y la capacidad de la sociedad para recuperarse ante el impacto de los fenómenos, la percepción del riesgo y del género, entre otros;

- **Mapas de Riesgo:** representación gráfica de la distribución espacial y temporal de los daños y pérdidas esperadas, la cual es resultado de combinar los peligros, los bienes expuestos y sus vulnerabilidades.
- **Escenarios de Riesgo:** es la proyección de un futuro posible simulado y que será una herramienta de análisis prospectivo de daños y pérdidas para la implementación de políticas públicas.

137. Por otro lado, los Atlas de Riesgo deben ser elaborados por un **equipo de trabajo especializado y multidisciplinario en el análisis de los fenómenos naturales y en el manejo de sistemas de información geográfica**⁸⁷.

⁸⁷ **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

Artículo 114. La supervisión para la elaboración y actualización del Atlas Nacional de Riesgos y de los Atlas Estatales y Municipales de Riesgos a que hace referencia el artículo 19, fracción XXII, de la Ley, será de carácter eminentemente preventiva.

Antes de iniciar los trabajos para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos se deberá:
[...]

V. Manifestar el perfil profesional de cada experto que intervendrá en el estudio.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Reglamento de la Ley General de Protección Civil \(diputados.gob.mx\)](https://diputados.gob.mx)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Términos de Referencia para elaborar el Atlas de Riesgo

5.1. Documentos. Las consideraciones Generales de Edición de los Documentos

- Al final del documento se agregará el nombre de la consultoría y personas que elaboraron el Atlas.

Revisa el documento citado aquí:

138. Además, para el seguimiento, la supervisión y la vigilancia de la elaboración y la actualización del Atlas de Riesgos, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados, se contempla la obligación de promover la integración y la operación de **Comités de la Contraloría Social**, los cuales estarán integrados por la ciudadanía y personas de la sociedad civil que residan en la entidad federativa o en el municipio.

139. Estos Comités de Contraloría Social tienen como finalidad coadyuvar en la promoción, transparencia y combate a la corrupción en la gestión pública, así como **propiciar la participación de la sociedad civil** beneficiada directa o indirectamente por el programa de prevención de riesgos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU)⁸⁸ y, particularmente, por la operatividad del Atlas de Riesgos.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300387/Terminos de Referencia Atlas .pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/300387/Terminos_de_Referencia_Atlas.pdf)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁸⁸ **Reglas de Operación del Programa de Prevención de Riesgos, para el ejercicio fiscal 2018**

8.2. Contraloría Social

Con el objeto de coadyuvar en la promoción, transparencia y combate a la corrupción en la gestión pública, así como propiciar la participación de la sociedad civil beneficiada por el PPR para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo; el Programa, promoverá la integración y operación de Comités de la Contraloría Social; sujetándose a los "Lineamientos para la promoción y operación de la Contraloría Social en los programas federales de desarrollo social", emitidos por la Secretaría de la Función Pública y publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de octubre de 2016, para que se promuevan y realicen las acciones necesarias para la integración y operación de la Contraloría Social, bajo el Esquema de Contraloría Social, validado por la Secretaría de la Función Pública que se encuentra publicado en la página <https://www.gob.mx/sfp/documentos>.

Los Comités de la Contraloría Social estarán integrados por ciudadanos y personalidades de la Sociedad Civil que residan en la entidad federativa o gobiernos locales, y que directa o indirectamente sean favorecidas por las acciones apoyadas por el PPR de conformidad con lo que establece el Anexo 15 Esquema de Contraloría Social de estas Reglas.

Revisa el documento citado aquí:

[REGLAS de Operación del Programa de Prevención de Riesgos, para el ejercicio fiscal 2018 \(www.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

- 140.** Ahora bien, por la naturaleza dinámica del riesgo, el Atlas de Riesgos debe mantenerse como un **instrumento de actualización permanente**⁸⁹, con el propósito de reducir la incertidumbre de la información, aumentar la resolución y mejorar las capacidades del Sistema Nacional en materia de Protección Civil⁹⁰. Esta actuación tiene una naturaleza eminentemente preventiva⁹¹.
- 141.** En este punto, conviene recordar que la naturaleza del Atlas de Riesgo es la de ser un sistema integral de información del riesgo de desastres. Particularmente, la **integralidad** de dicho sistema recae en que éste debe ser capaz de incluir información actualizada, **inclusive en tiempo real**,

⁸⁹ **Ley General de Protección Civil**

Artículo 19. La coordinación ejecutiva del Sistema Nacional recaerá en la secretaría por conducto de la Coordinación Nacional, la cual tiene las atribuciones siguientes en materia de protección civil: [...]

XXII. Supervisar, a través del CENAPRED, que se realice y se mantenga actualizado el atlas nacional de riesgos, así como los correspondientes a las entidades federativas, municipios y delegaciones; El Atlas se integra con la información a nivel nacional, estatal, del Distrito Federal, municipal y delegacional. Consta de bases de datos, sistemas de información geográfica y herramientas para el análisis y la simulación de escenarios, así como la estimación de pérdidas por desastres. Por la naturaleza dinámica del riesgo, deberá mantenerse como un instrumento de actualización permanente. Los atlas de riesgo constituyen el marco de referencia para la elaboración de políticas y programas en todas las etapas de la Gestión Integral del Riesgo; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/593503/LGPC_061120.pdf [Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁹⁰ **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

Artículo 113. La elaboración del Atlas Nacional de Riesgos se podrá realizar de manera permanente y por etapas progresivas. Cada una de estas etapas desarrollará o mejorará uno o varios de los componentes enumerados en el artículo anterior. Las actualizaciones del Atlas Nacional de Riesgos reducirán la incertidumbre de la información, aumentarán la resolución o mejorarán las capacidades del Sistema Nacional en materia de Protección Civil.⁴

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Reglamento de la Ley General de Protección Civil \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁹¹ **Reglamento de la Ley General de Protección Civil**

Artículo 114. La supervisión para la elaboración y actualización del Atlas Nacional de Riesgos y de los Atlas Estatales y Municipales de Riesgos a que hace referencia el artículo 19, fracción XXII, de la Ley, será de carácter eminentemente preventiva.

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[Reglamento de la Ley General de Protección Civil \(diputados.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

con un nivel de detalle suficiente, según se requiera, para cubrir todas las escalas convenientes⁹².

142. De esta manera, la importancia de actualizar constantemente los Atlas de Riesgo de las entidades federativas y de los municipios radica en que **los peligros y las amenazas son dinámicos y cambian constantemente por diversos factores naturales y aquellos derivados del actuar del ser humano**, entre los que se encuentran: el cambio climático, el desarrollo urbano acelerado, la presentación de un desastre grave, los cambios demográficos y en la infraestructura, el desarrollo de megaproyectos, entre otros.

143. Ahora, aunque la normativa aplicable a los Atlas de Riesgo **no establece un periodo determinado para su actualización**, salvo lo dispuesto para los fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, para los cuales se establece un **periodo no mayor a dos años**⁹³, esta Primera Sala considera que la actualización del resto de fenómenos, la amenaza o el peligro que representan, los índices de vulnerabilidad, así como las medidas o acciones de prevención y mitigación deberán realizarse dentro de un **plazo razonable, una vez que dichos factores hayan cambiado de forma significativa**, lo que se entenderá cuando ocurra, por ejemplo,

⁹² Cfr. Guía básica para la elaboración de Atlas Estatales y Municipales de Peligros y Riesgo, *supra*, p. 23.

Revisa el documento citado aquí:

[Microsoft Word - 2deforros.doc \(ipn.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁹³ **Guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos**

III.9. Información base

b) Para los fenómenos geológicos e hidrometeorológicos señalados se deberá utilizar como información base la cartografía digital con un periodo de actualización no mayor a dos años, la escala de representación deberá ser de 1:10,000 o mayor (por ejemplo 1:1,000). La información base debe tener formato electrónico compatibles con el ANR. El mapa deberá contener: [...]

Revisa el documento citado aquí:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466288&fecha=21/12/2016#gsc.tab=0

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

una pandemia, la construcción de un megaproyecto, el impacto de un huracán o un terremoto.

144. Además, la autoridad competente deberá actualizar estos instrumentos cuando:

- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) emita un nuevo censo de población y vivienda⁹⁴.
- El Consejo Nacional de Población (CONAPO) emita nuevos indicadores demográficos básicos⁹⁵.
- La infraestructura estratégica presente cambios o modificaciones⁹⁶.
- La Comisión Federal de Electricidad (CFE) emita un nuevo estudio de regionalización sísmica⁹⁷.

⁹⁴ **Guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos**

III.9. Información base

b) [...] La traza urbana a nivel de ameznamiento. Para ello, se deberá usar información del catastro y/o la cartografía geoestadística urbana y rural. Asimismo, se estimará la población asentada en dicha zona y, en la medida de lo posible, indicar características como: edad, sexo y capacidades diferentes.

La información que se utilice para representar la población, vivienda (INEGI) e indicadores demográficos básicos (CONAPO) deberá ser la más actualizada. En caso de un levantamiento en campo, se deberá mencionar fecha y una breve descripción del método empleado.

Revisa el documento citado aquí:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466288&fecha=21/12/2016#gsc.tab=0

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁹⁵ *Ídem.*

⁹⁶ *Ibidem*, punto 3.

⁹⁷ **Guía de contenido mínimo para la elaboración del Atlas Nacional de Riesgos**

IV. FENÓMENOS GEOLÓGICOS

IV.4. SISMO

IV.4.1. PELIGRO [...]

d) Se deberá incluir un **mapa de microzonificación sísmica de centros urbanos con más de 10,000 habitantes, prioritariamente en las zonas C y D de la Regionalización Sísmica más actualizada publicada por la CFE.** Para ello, se deberá hacer un estudio de microzonificación de acuerdo con la metodología descrita en el Anexo 4. Las amplificaciones del movimiento del terreno se deberán corroborar con más de un método. Se deberá incluir los productos utilizados para la elaboración del mapa, esto comprende las coordenadas de las estaciones utilizadas para los estudios de microzonificación sísmica, así como las señales de vibración ambiental, y una explicación de la metodología utilizada; dichos mapas son insumos necesarios para la elaboración de los mapas de peligros. [...]

Revisa el documento citado aquí:

- La Comisión Federal de Electricidad (CFE) actualice el Manual de Diseño de Obras Civiles en relación con los mapas de velocidades regionales de los vientos⁹⁸.

145. A la luz de este parámetro, esta Primera Sala procede a analizar si las autoridades responsables vulneraron los derechos humanos de los quejosos debido a la falta de actualización del Atlas de Riesgos Naturales de Tulum, de acuerdo con los estándares normativos aplicable para este instrumento de gestión de riesgos.

C. Análisis del caso concreto

146. Esta Primera Sala considera que los argumentos planteados por los señores **Habitante A** y **Habitante B** son **fundados y suficientes para conceder el amparo solicitado**, porque las autoridades responsables incurrieron en una omisión administrativa al no actualizar el Atlas de Riesgos Naturales del municipio de Tulum, Quintana Roo conforme a los lineamientos normativos en la materia, lo que resultó en un menoscabo en el ejercicio efectivo de sus derechos humanos.

147. En un primer momento, es importante recordar que la **omisión jurídica en sentido amplio** es la abstención de hacer una conducta exigida por

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466288&fecha=21/12/2016#gsc.tab=0
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

⁹⁸ **V.13. VIENTOS FUERTES**
V.13.1. PELIGRO

c) Finalmente, se deberá incluir los Catálogos de velocidades regionales estándar, la emisión de estos catálogos es responsabilidad de la autoridad local, en este caso la fuente más completa se podrá considerar los **mapas de iguales velocidades regionales más actualizados del Manual de Diseño de Obras Civiles, Diseño por Viento, de la CFE**. Además, si se llegara a emplear información adicional local, se deberán incluir los Catálogos de velocidades regionales de eventos extraordinarios locales, registrados con estaciones locales.

Revisa el documento citado aquí:
https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5466288&fecha=21/12/2016#gsc.tab=0
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

el ordenamiento jurídico. Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones, en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, judiciales y legislativas.

148. Las **omisiones administrativas** se entienden como el incumplimiento de las autoridades de la administración pública de una obligación impuesta por el mismo ordenamiento jurídico. De esta definición, se pueden rescatar dos características que resultan necesarias para estar en presencia de una omisión administrativa, a saber: **i)** que exista una obligación derivada del ordenamiento jurídico y **ii)** que exista inactividad por parte de la autoridad responsable⁹⁹.

149. Respecto a la **primera característica**, cabe precisar que un acto omisivo será cierto o inexistente, **en función de las obligaciones que la autoridad está constreñida a realizar**, y no simplemente por el hecho de incurrir en inactividad con criterios subjetivos. En este sentido, para establecer la existencia de una omisión, es imperativo acudir a las normas legales que prevén su competencia para verificar si en realidad está obligada a realizar determinada conducta¹⁰⁰.

⁹⁹ Estas consideraciones se retoman de la tesis aislada 1a. XVII/2018 (10a.), de rubro: **“CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD”**. Datos de localización: Primera Sala. Décima época. Registro: 2016418. Derivó del Amparo en Revisión 1359/2015, resuelto en sesión de 15 de noviembre de 2017, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández quienes formularon voto concurrente. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular.

“CONCEPTO DE OMISIÓN COMO ACTOS DE AUTORIDAD”
Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2016418>
[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].



¹⁰⁰ Estas consideraciones se retoman de la tesis aislada 1a. XXIV/98, de rubro: **“ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVEN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE**

150. En este punto cobra relevancia la distinción introducida en los precedentes de esta Suprema Corte entre las **facultades de ejercicio obligatorio y las de ejercicio potestativo**. Como su nombre lo indica, las primeras son aquellas que contienen un mandato, cuya inactividad produce una omisión; mientras que las segundas son aquellas que se reservan a la discrecionalidad del órgano titular para decidir ejercerla o no¹⁰¹.

151. Por esta razón, para determinar si existe una omisión administrativa, no basta con la existencia de una ley que faculte a la autoridad a actuar, sino que es necesario que tenga una obligación concreta, cuya condición de exigibilidad se actualice. Y, en caso de que se verifique que sí existe una

O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO”. Datos de localización: Primera Sala. Novena época. Registro: 196080. Derivó del Amparo en Revisión 1241/97, resuelto en sesión de 25 de marzo de 1998, por unanimidad de cinco votos de los ministros Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (Ponente) y Presidente Humberto Román Palacios.



“ACTOS DE NATURALEZA OMISIVA. PARA ESTAR EN APTITUD DE PRECISAR SU CERTEZA O FALSEDAD, DEBE ACUDIRSE EN PRINCIPIO A LAS NORMAS LEGALES QUE PREVEN LA COMPETENCIA DE LA AUTORIDAD PARA DETERMINAR SI EXISTE O NO LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR EN EL SENTIDO QUE INDICA EL QUEJOSO”

Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/196080>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].

¹⁰¹ Estas consideraciones se retoman de la tesis de jurisprudencia 11/2006, de rubro: **“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”**. Datos de localización: Pleno. Novena época. Registro: 175872. Derivó de la Controversia constitucional 14/2005, resuelta en sesión de 3 de octubre de 2005, por unanimidad de diez votos de los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos.



“OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS”

Revisa la tesis presionando el hipervínculo aquí:
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175872>

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto].

competencia de ejercicio obligatorio, es necesario precisar que **el escrutinio judicial se agota al estudiar la actividad o falta de actividad por parte de la autoridad**, y no así de estudiar la manera en que se llevó a cabo la actuación.

152. Esto es así, ya que a la luz de la división de poderes, los tribunales constitucionales sólo están habilitados para evaluar la inactividad del órgano administrativo, y no para convertirse en una “autoridad administrativa sustituta”, estableciendo específicamente la manera de proceder con base al sistema normativo.

153. En suma, para calificar a un acto reclamado como una genuina omisión administrativa, es preciso que exista un **mandato determinado** y que dicho mandato no haya sido cumplido por la autoridad competente para hacerlo efectivo.

154. Ahora bien, en el artículo 37 de la Ley de Protección Civil del Estado de Quintana Roo, en el artículo 12 del Reglamento de Protección Civil y en el diverso 197 del Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, ambos del municipio de Tulum, Quintana Roo, se establece que **el Ayuntamiento será el encargado de actualizar los Atlas de Riesgos** de la demarcación territorial¹⁰².

¹⁰² **Ley de Protección Civil para el Estado de Quintana Roo**

Artículo 37. De conformidad con la presente Ley y demás disposiciones legales aplicables, a los Ayuntamientos corresponden las siguientes atribuciones: [...]

IV. Participar en la elaboración y actualización del atlas de riesgos; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[L100-XVI-20210716-L1620210716133.pdf \(congresoqroo.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

Reglamento de Protección Civil del Municipio de Tulum, Quintana Roo

Artículo 12. De conformidad con la Ley, el presente reglamento y demás disposiciones legales aplicables, al Ayuntamiento le corresponden las siguientes atribuciones: [...]

IV. Participar en la elaboración y actualización del atlas de riesgos;

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[wo74460.pdf \(ordenjuridico.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

155. En particular, el artículo 23, fracción IV, del Reglamento de Protección Civil del Municipio de Tulum, Quintana Roo establece que el **Consejo Municipal** tiene el deber de integrar y mantener actualizado el Atlas Municipal de Riesgos sobre los desastres que puedan ocurrir y las posibles consecuencias que pueden derivar de cada uno de ellos, a efecto de organizar las acciones para eliminar aquellos o disminuir su impacto en la población, sus bienes y en la naturaleza¹⁰³.

156. Además, el artículo 34 de la misma normatividad establece que el **Jefe de Departamento de Protección Civil** del municipio de Tulum tiene el deber de actualizar continuamente el Atlas de Riesgos municipal, en el que se propongan las estrategias de respuesta para disminuir los riesgos y la atención de emergencias¹⁰⁴.

Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del Municipio de Tulum, Quintana Roo

Artículo 197. El Municipio en el ámbito de su competencia, implementará las acciones de adaptación siguientes:

- I. Elaborar, publicar y actualizar los atlas de riesgo del Municipio que consideren los escenarios de vulnerabilidad actual y futura ante el cambio climático, atendiendo de manera preferencial a la población más vulnerable y zonas de mayor riesgo; [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[NUEVO.- Reglamento de Ecología, Mitigación y Adaptación al Cambio Climático del Municipio de Tulum, Quintana Roo..pdf](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

¹⁰³ **Artículo 23.** Para cumplimiento de sus fines en materia de Protección Civil, el Consejo Municipal tendrá los siguientes objetivos y atribuciones: [...]

- IV. Integrar y mantener actualizado el Atlas Municipal de Riesgos sobre desastres factibles en el Municipio y las posibles consecuencias que puedan derivarse de cada uno de ellos, a efecto de organizar acciones para eliminar aquellos o disminuir el impacto de los mismos en la población, sus bienes y en la naturaleza. [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[wo74460.pdf \(ordenjuridico.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

¹⁰⁴ **Artículo 34.** Corresponde al Jefe del Departamento de Protección Civil atender los siguientes asuntos: [...]

- VII. Actualizar continuamente el Atlas de Riesgos para el Municipio de Tulum donde se propongan las estrategias de respuesta para disminuir riesgos y atención de emergencias. [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[wo74460.pdf \(ordenjuridico.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

- 157.** Por su parte, el artículo 39 del citado Reglamento contempla la obligación del **Centro de Operaciones** del municipio de mantener actualizado este instrumento de gestión de riesgos, e incluso, prevé el deber de proporcionar dicha información a los diversos subcomités para apoyar sus actividades durante una emergencia¹⁰⁵.
- 158.** Como se advierte de la normatividad estatal y municipal antes descrita, así como de los documentos guía para la elaboración de los Atlas de Riesgos, referidos en el apartado anterior, es posible concluir que **sí existe la obligación de actualizar este instrumento de gestión de riesgos**, la cual está a cargo de las autoridades municipales, específicamente, de las autoridades del Ayuntamiento.
- 159.** Una vez establecido que el Ayuntamiento de Tulum se encuentra obligado a actualizar el Atlas de Riesgos de su municipio, es necesario analizar si, a la luz del parámetro desarrollado en el apartado anterior, ha incurrido en la inactividad que se le adjudica (omisión administrativa).
- 160.** Ahora, tomando en cuenta lo señalado previamente en esta ejecutoria (párrafo 143), en el sentido de que, de la normativa aplicable, no es posible desprender un periodo específico para su actualización, sino que ésta tiene que realizarse en un plazo razonable, y que en esa medida esta obligación deriva del cambio significativo de las condiciones del territorio y de su población, esta Primera Sala considera necesario verificar si existe alguna actualización de los fenómenos, amenazas, índices de vulnerabilidad, infraestructura o inventario de los bienes

¹⁰⁵ **Artículo 39.** El Centro de Operaciones tendrá competencia en los siguientes asuntos: [...] **II.** Mantener actualizado el atlas de riesgos, y proporcionar información a los diversos subcomités para apoyar sus actividades durante la emergencia. [...]

Revisa el artículo de la ley citado aquí:

[wo74460.pdf \(ordenjuridico.gob.mx\)](#)

[Enlace proporcionado para la versión pública del proyecto]

expuestos en el municipio de Tulum que justifique la necesidad de actualizar el Atlas de Riesgo publicado en dos mil dieciséis.

161. En este punto, es importante destacar que no se pretende hacer un análisis de las falencias o irregularidades del instrumento de gestión de riesgos, considerando que ésta no es la materia del presente recurso de revisión, sino que el Atlas vigente se toma como punto de partida para verificar si, del momento de su emisión a la fecha, han ocurrido cambios significativos que ameriten su actualización.

162. En ese sentido, esta Primera Sala concluye que, desde el dos mil dieciséis a la fecha de resolución del presente asunto, han existido **cambios significativos** en el municipio que ameritaban la actualización del Atlas de Riesgos municipal. Ejemplo de ello es la concentración masiva de población derivada de la migración de personas extranjeras, el flujo de capitales y las dinámicas del mercado inmobiliario, la pandemia causada por el virus de SARS-CoV-2 (COVID-19) y la construcción del Tren Maya y del aeropuerto municipal.

163. Esta omisión vulnera el derecho al medio ambiente y sus principios, en particular, el principio de prevención, ya que impide que las propias autoridades municipales y su población conozcan todos los elementos naturales presentes en el territorio actual, que abarcan los riesgos existentes, las condiciones de vulnerabilidad y la adopción de las medidas de mitigación o prevención de desastres.

- **Primera.** El Atlas analizado únicamente contempla los fenómenos geológicos e hidrometeorológicos, sin prever los **químico-tecnológicos** (incendios, explosiones, derrames), los **sanitarios ecológicos** (epidemias, contaminación del aire, agua y suelo) y los **socio-organizativos** (concentración de población, migración), lo que vulnera los derechos al medio ambiente, al agua y a la salud, ya que

esta omisión impide analizar integralmente todos los riesgos existentes en el territorio.

- Las autoridades municipales debieron tomar en consideración que, desde el 2016, han existido **cambios significativos** en el municipio, por ejemplo, la concentración masiva de población derivada de la migración de personas extranjeras, el flujo de capitales y las dinámicas del mercado inmobiliario, la pandemia causada por el virus de SARS-CoV-2 (COVID-19) y la construcción del Tren Maya.
- **Segunda.** Los mapas base, urbano, de la provincia y subprovincias en las que está dividido el país, de geomorfología (estudio del relieve), de geología (estudio de la tierra), de edafología (estudio de suelo) y de hidrografía (estudio de los cuerpos de agua) del municipio de Tulum son de mil novecientos ochenta y ocho, por lo que **es un hecho notorio que las condiciones han cambiado de ese momento a la fecha.**
- Esta omisión vulnera el derecho al medio ambiente y sus principios, ya que impide conocer todos los elementos naturales presentes en el territorio actual, a fin de reflejarlos adecuadamente en la identificación de los riesgos existentes, las condiciones de vulnerabilidad y la adopción de las medidas de mitigación o prevención de desastres.
- **Tercera.** No se toma en consideración la zona rural o conurbada, lo que implica una evaluación incompleta de los riesgos y de la vulnerabilidad social y, en consecuencia, de las medidas de mitigación correspondientes. Esto vulnera el derecho a la salud y a la vivienda de la comunidad tulumense, ya que impide una planificación territorial integral y obstaculiza la adopción de un enfoque basado en el desarrollo sostenible e igualitario.
- **Cuarto.** No identifica todo el sistema hidrológico del municipio, ya que no contempla la totalidad de los ríos subterráneos, cenotes y lagunas presentes en la región. Esto es de suma relevancia, ya que no sólo vulnera los derechos al agua y al medio ambiente, sino impide evaluar integralmente los riesgos por inundaciones, hundimientos y deslizamiento de tierra e impacta en la prevención y protección de estos cuerpos de agua y de las comunidades que dependen de ellos.

- **Quinto.** No identifica la infraestructura ni el inventario de los bienes expuestos. Esta omisión vulnera el derecho a la vivienda, a la salud y al patrimonio cultural y natural, ya que implica que no se adopten medidas para prevenir daños a aquellos lugares estratégicos como hospitales, estaciones de bomberos, vías de comunicación, gasoductos o la red de agua o drenaje. Además, ello obstaculiza la capacidad de respuesta y de cuantificación de los daños ante una emergencia.
- **Sexto.** Carece de propuestas de estudios, obras y acciones a adoptar para mitigar o prevenir los riesgos detectados, lo que limita la utilidad de este instrumento y vulnera los derechos al medio ambiente, a la vivienda, a la salud y al patrimonio cultural y natural. Esta omisión es muy relevante, ya que uno de los grandes propósitos de este documento es contribuir a la toma de decisiones para garantizar la seguridad y el bienestar de la comunidad, a través de la implementación de estrategias y medidas concretas que reduzcan la vulnerabilidad y fortalezcan la resiliencia ante posibles eventos adversos.
- **Séptimo.** No se advierte que se haya conformado un comité de contraloría social integrado por la ciudadanía tulumense para dar seguimiento, supervisar y vigilar la elaboración de este instrumento. Esta omisión vulneró el derecho **a la información accesible y oportuna** y el **derecho de participación de la población**, al impedir que participara directamente desde la fase de diseño de este instrumento y, por ende, que sus comentarios u opiniones no tuvieran una influencia real en su percepción del riesgo y en la propuesta de medidas de mitigación conforme a sus circunstancias y contexto específico.

164. Como se advierte, la omisión de las autoridades responsables de actualizar el Atlas de Riesgo Naturales de Tulum de conformidad con la normativa aplicable claramente impactó en los derechos a la salud, a la vivienda digna, al agua, al patrimonio cultural, a la participación ciudadana y al acceso a la información en materia ambiental de los señores **Habitante A** y **Habitante B**, ya que ello impidió que se realizara

una adecuada prevención y mitigación de los riesgos que pudieran afectarles.

165. La falta de actualización del Atlas de Riesgos municipal genera un perjuicio directo en los quejosos —que forman parte de la población tulumense—, en sus ecosistemas y en su diversidad biológica, ya que la omisión de contemplar los cambios significativos del entorno y de la población en el sistema de información implica que se encuentren en constante exposición frente a los riesgos que devienen de los fenómenos que pudieran impactar en su bienestar integral y en la garantía de su vida digna.

166. Por estas razones, esta Primera Sala **revoca** el sobreseimiento decretado y **concede** la protección constitucional a la parte quejosa.

VI. DECISIÓN

167. Por las razones expuestas en esta ejecutoria, esta Primera Sala determina que son **fundados** los conceptos de violación formulados por los quejosos **Habitante A** y **Habitante B**, por lo que debe concedérseles el amparo y la protección de la Justicia de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de amparo recurrida.

SEGUNDO. Queda **firme** el sobreseimiento decretado.

TERCERO. La Justicia de la Unión **ampara y protege** a **Habitante A** y **Habitante B**, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese, con testimonio de esta ejecutoria. En su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

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