



Reseñas Argumentativas del Pleno y de las Salas

RESEÑA DEL AMPARO DIRECTO 37/2019

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA: MICHELLE LOWENBERG LÓPEZ

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"PARA PROMOVER UNA ACCIÓN PÚBLICA NO ES NECESARIO ESPERAR HASTA TENER CERTEZA DE QUE LOS ACTOS DENUNCIADOS INCUMPLEN LA NORMATIVIDAD APLICABLE Y DEPARAN PERJUICIO A LOS INTERESES LEGÍTIMOS DE LA COMUNIDAD"

I. Antecedentes

El 18 de octubre de 2016 el Subprocurador de Ordenamiento Territorial de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México (en adelante "la PAOT") admitió una denuncia formulada por una persona respecto de presuntos incumplimientos en materia de desarrollo urbano y construcción (zonificación y fusión de predios), en relación con las actividades de construcción realizadas en un predio ubicado en una delegación de la Ciudad de México.

Posteriormente, la PAOT emitió una resolución administrativa en la que consideró que la construcción motivo de la denuncia incumplía con la Norma General de Ordenación número 7 "Alturas de Edificación y Restricciones en la Colindancia Posterior del Predio", al rebasar la altura máxima permitida, por lo que se actualizaba un incumplimiento a diversas disposiciones del Reglamento de Construcciones para la Ciudad de México.

El 2 de julio de 2018 la PAOT, por sí misma y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, en defensa de su derecho a disfrutar de un medio ambiente y ordenamiento territorial adecuado para su sano desarrollo, salud y bienestar, interpuso una acción pública en contra de los siguientes actos administrativos: i) un dictamen para la constitución de un polígono de actuación, así como del expediente que le dio origen, el acuerdo por el que se aprobó, y el expediente del que derivó

este acuerdo; ii) un certificado de zonificación de uso de suelo y del expediente que le dio origen; iii) un registro de manifestación de construcción tipo B o C y el expediente que le dio origen; iv) un dictamen de estudio de impacto urbano, y v) una manifestación de impacto ambiental.

De la acción pública conoció una Sala Ordinaria del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, que dictó sentencia en el sentido de sobreseer en el juicio, al considerar que la demanda se promovió de manera extemporánea. Ello, toda vez que, a juicio de la Sala, el plazo para presentar la demanda de acción pública se inició a partir de que la PAOT tuvo conocimiento de las razones fácticas que sustentaron la demanda (desde el 18 de octubre de 2016) y no hasta que se hizo sabedora formalmente de las situaciones fácticas o jurídicas con motivo del dictamen técnico (de 30 de abril de 2018).

Inconforme con la determinación anterior, la PAOT, por sí misma y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, interpuso recurso de apelación.

Dicho recurso se resolvió por el Pleno del Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México en el sentido de confirmar la resolución recurrida, al coincidir en que la demanda se presentó en forma extemporánea.

En contra de la resolución anterior, la PAOT, por sí misma y en representación del interés legítimo de los habitantes de la Ciudad de México, promovió juicio de amparo directo.

En su demanda de amparo, la PAOT argumentó, en esencia:

- Que el referido órgano jurisdiccional aplicó de manera incorrecta lo dispuesto en los artículos 92, fracción VI,¹ y 154² de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

¹ **Artículo 92.** El juicio ante el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es improcedente:

[...]

VI. Contra actos o resoluciones que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquéllos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta Ley; [...]

[...]

² **Artículo 154.** La acción pública es el instrumento jurídico por medio del cual el Tribunal, conoce de manera directa las situaciones fácticas o jurídicas contra los que se inconformen las personas físicas o morales que acrediten tener interés legítimo o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados en su patrimonio o en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes.

La acción pública se interpondrá por escrito dirigido al Tribunal dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se tuvo conocimiento de las situaciones fácticas o jurídicas previstas en el párrafo anterior, y deberá contener los siguientes requisitos formales:

- Que contrariamente a lo sostenido por la autoridad responsable, el término para presentar la acción pública debe computarse a partir de que emitió su dictamen técnico, pues hasta ese momento se pudo tener la certeza de que los actos impugnados deparan un perjuicio a los intereses legítimos de los habitantes de la ciudad.
- Que la acción pública se promovió dentro del plazo de cuarenta y cinco días previsto en el artículo 154 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

Del asunto correspondió conocer a un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Al juicio de amparo se adhirieron dos personas responsables del proyecto de construcción (terceros interesados), que, en su amparo adhesivo, expresaron las razones por las cuales estimaron que fue correcta la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México.

El referido Tribunal Colegiado de Circuito remitió el asunto a un Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región, a fin de que lo auxiliara en el dictado de la sentencia correspondiente; sin embargo, ese tribunal auxiliar determinó solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer y resolver el asunto de mérito.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercer su facultad de atracción para conocer del asunto, motivo por el cual, una vez que éste se registró, se turnó al señor **Ministro Javier Laynez Potisek**, a fin de que elaborara el proyecto de resolución correspondiente, que se resolvió en la sesión del 11 de marzo de 2020.

I. Nombre del accionante o en su caso, de quien promueva en su nombre; debiendo señalar domicilio para recibir notificaciones dentro de la Ciudad de México;

II. Indicar una relación sucinta de los hechos que motivaron el inicio de la acción pública;

III. Señalar las presuntas infracciones cometidas, debiendo indicar las situaciones de hecho y de derecho por las cuales se considera que existe una violación a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su reglamento, el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal o los programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes, motivada por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles afectados, debiendo el accionante establecer un nexo causal entre la infracción aducida y el patrimonio afectado o bien en su esfera jurídica, que incida directamente en la armonía de la comunidad del accionante;

IV. Señalar a la autoridad o autoridades presuntamente infractoras y el domicilio para ser notificadas;

V. Nombre y domicilio del tercero perjudicado;

VI. La pretensión que se deduce;

VII. La firma del accionante, si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero su huella digital;

VIII. Las pruebas con que se cuenten;

Una vez admitida la acción pública se deberá emplazar a la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial en su carácter de autoridad ambiental garante del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

Bastará que se tenga por acreditado el interés legítimo de las personas físicas o morales que promuevan la Acción Pública, cuando se desprenda de la fracción II de éste artículo, presuntas violaciones a los Derechos Humanos, previa acreditación con cualquier documento legal o elemento idóneo que compruebe fehacientemente que se trata de la persona agraviada.

II. Análisis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtió que la materia del asunto consiste en determinar cuándo empieza a computarse el término para presentar la demanda de acción pública y, si en el caso concreto, ésta se promovió de manera extemporánea o no.

Para dar solución a la cuestión planteada, se tomó en consideración que, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, vigente en la época en que se ejerció la acción pública (2 de julio de 2018), la PAOT inicia sus actuaciones a partir de las denuncias que reciba, o de oficio en aquellos casos en que así lo acuerde su titular; y que la persona, grupo u organización que presente una denuncia por hechos, actos u omisiones que contravengan o puedan contravenir las disposiciones jurídicas en materia ambiental o del ordenamiento territorial, debe señalar en el escrito respectivo lo siguiente:

- i) Nombre, denominación o razón social del denunciante, así como su domicilio completo y teléfono si lo tiene;
- ii) Descripción clara y sucinta de los actos, hechos u omisiones denunciados y las razones en las que se sustenta la denuncia;
- iii) Datos y demás información que permitan ubicar a los presuntos responsables, incluyendo a las autoridades ante quienes se hubieren realizado gestiones y el resultado de éstas, en caso de que ello sea posible;
- iv) Referencias que permitan ubicar el domicilio, lugar o zona donde se suscitan los hechos denunciados; y
- v) Las pruebas que, en su caso, ofrezca el denunciante.

La Sala consideró que, conforme a la ley orgánica aludida, en caso de admitirse la denuncia, la PAOT procederá a investigar los actos, hechos u omisiones referidos en la misma; y que una vez concluida la investigación deberá determinar si existen o han existido violaciones, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, con el fin de formular el proyecto de resolución, recomendación o sugerencia que corresponda, con lo que se dará por terminado el trámite de la denuncia.

De lo anterior, la Sala advirtió que, al momento en que se presenta una denuncia, la PAOT tiene: i) una descripción clara y sucinta de los hechos, actos u omisiones denunciados, ii) las razones en las que se sustenta la denuncia, iii) los datos y demás información que permitan ubicar a los presuntos

responsables, iv) las referencias para ubicar el domicilio, lugar o zona en donde ocurran los hechos denunciados, y v) las pruebas que, en su caso, hayan ofrecido los denunciantes.

Por otro lado, la Sala tomó en consideración que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal permite que las personas físicas, morales o los órganos de representación ciudadana, que se consideren afectados por construcciones, cambios de uso de suelo o cambios del destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan lo establecido en ese ordenamiento, en su reglamento, en el Reglamento de Construcciones para la Ciudad de México y en los programas, acudan, por medio de una acción pública, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (ahora Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México).

La Sala advirtió que el legislador previó un medio de defensa específico para el caso en que las personas se consideren afectadas por construcciones, cambio de uso de suelo o de destino del suelo u otros aprovechamientos del inmueble que contravengan las leyes de la materia.

Respecto al término para promover la acción colectiva, la Sala precisó que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 154 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México, el escrito correspondiente debe presentarse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se tuvo conocimiento de las situaciones fácticas o jurídicas que incidan directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su Reglamento, en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y en los Programas ambientales y de desarrollo urbano vigentes.

Con base en lo anterior, la Sala afirmó que no es necesario para la promoción de la acción pública que la PAOT espere hasta que tenga la certeza de que los actos impugnados deparan un perjuicio a los intereses legítimos de los habitantes de la ciudad a quienes defiende y tenga la certeza de que existan contravenciones a la legislación en materia urbana y ambiental, pues, conforme a la normatividad señalada, no es un requisito para la procedencia de la acción pública que deba tenerse "certeza" de que los actos denunciados incumplen con diversas disposiciones legales y reglamentarias.

En relación con la afirmación anterior, la Sala destacó que, en el caso de una acción pública, el Tribunal de Justicia Administrativa de la Ciudad de México es el encargado de verificar la existencia de los hechos, actos u omisiones que pudieran producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente, a los recursos naturales o que puedan constituir una contravención o falta de aplicación a las disposiciones jurídicas en materia ambiental o del ordenamiento territorial.

Además, la Sala hizo notar que el hecho de que la PAOT promueva la acción pública hasta que tenga certeza de que los actos impugnados contravienen la normatividad ambiental y causan agravios a los habitantes de la ciudad, puede ocasionar daños irreparables en la esfera jurídica tanto de los habitantes de la Ciudad de México, relacionados con el disfrute a un medio ambiente sano, como a aquellos terceros que ostenten algún título que los autorice a realizar alguna obra, pues no tendrían la seguridad de saber en qué momento puede promoverse una acción pública que pretenda la nulidad de los actos administrativos que amparen la realización de su actividad.

En ese sentido, la Sala concluyó que desde el momento en que la PAOT admite la denuncia ciudadana para iniciar la investigación de oficio, realiza un examen previo de la información necesaria para promover la acción pública, y, por tanto, a partir de ese momento debe comenzar a computarse el término para promover dicha acción.

Para corroborar esa conclusión, se señaló, por un lado, que el artículo 154 de la Ley de Justicia Administrativa de la Ciudad de México establece que la acción pública se interpondrá por escrito dirigido al tribunal dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que se tuvo conocimiento de las situaciones fácticas o jurídicas que incidan directamente en la armonía de la comunidad del accionante, por construcciones, cambios de uso del suelo o cambios del destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles, que contravengan lo establecido en la normatividad aplicable; además, que desde el momento en que la PAOT admite la denuncia ciudadana tiene conocimiento, precisamente, de esas situaciones fácticas o jurídicas y, por ende, está en aptitud de promover la acción pública.

Bajo esa lógica, la Sala determinó que, si en el caso concreto la PAOT admitió a trámite la denuncia ciudadana el 18 de octubre de 2016, y promovió la acción pública hasta el 2 de julio de 2018, es claro que esta última resultó extemporánea.

III. Conclusión

Por las razones precisadas, la Segunda Sala calificó como infundados los argumentos planteados por la PAOT y, en consecuencia, determinó negar el amparo solicitado, así como declarar sin materia el amparo adhesivo presentado por los terceros interesados.

La determinación anterior se aprobó por unanimidad de cuatro votos de los señores **Ministros José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek** (Ponente y Presidente de la Segunda Sala),

Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. La señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** se encontró legalmente impedida para conocer del asunto.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación
Secretaría General de la Presidencia
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

Dirección de Normatividad y Crónicas
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México, México