



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

REVISIÓN PRINCIPAL No. ***.**

MATERIA: ADMINISTRATIVA

RECURRENTE:

***** ***** ** ** *****
***** ** ***** * ***** ** *****
** ** ***** ** ***** *****

MAGISTRADO RELATOR:

LUIS GARCÍA SEDAS

SECRETARIA PROYECTISTA:

MARISELA RAMÍREZ DE LA CRUZ

Boca del Río, Veracruz, acuerdo del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito correspondiente a la sesión ordinaria virtual del día trece de septiembre de dos mil veintiuno.

V I S T O, para resolver, el toca ***** ,
relativo al recurso de revisión interpuesto por la *****
***** ** ** ***** ***** ** **** , a través del

Gerente de lo Contencioso de dicha comisión, en contra de la sentencia definitiva autorizada el **veintiocho de mayo de dos mil veinte**, por el **Juez Décimo Octavo de Distrito en el Estado, con residencia en Xalapa, Veracruz**, en el juicio de garantías número *****; y,

MARISELA RAMIREZ DE LA CRUZ
70.6a.66.30.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.cad1
05/08/22 12:37:31

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION



RESULTANDO:

Primero. Mediante escrito de dieciocho de julio

de dos mil dieciocho ***** ,

***** , ***** , *****

***** , ***** , *****

**** ***** **** , ***** ***** ***** ***** , ****

***** ***** , ***** ***** **** ***** *****

***** , ***** ***** **** ***** ***** *****

***** , **** ***** ***** ***** ***** ***** *****

***** ***** ***** ***** ***** ***** ***** *****

***** ***** ***** ***** ***** ***** *****

***** ***** ***** ***** ***** ***** *****

**** ***** ***** ***** ***** ***** ***** *****

***** , ***** ***** ***** ***** ***** ***** ***** y

**** ***** ***** , formularon demanda de amparo indirecto

contra actos de las autoridades siguientes: “...1.

Presidente Constitucional de los Estados Unidos

Mexicanos, con domicilio en la Residencia Oficial de los

Pinos, Molino del Rey s/n, Col. San Miguel Chapultepec,

Delegación Miguel Hidalgo, C.P. 11850, Ciudad de México. =

2. Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

Naturales (en adelante Semarnat), con domicilio en la Av.

Ejército Nacional No. 223, Colonia Anáhuac, Delegación

MARISELA RAMIREZ DE LA CRUZ
70.6a.66.30.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.cad1
05/08/22 12:37:31



Miguel Hidalgo, C.P. 11320, Ciudad de México. = **3. Titular de la Comisión Nacional del Agua (en adelante Conagua)** con domicilio en Avenida Insurgentes Sur 2416, Copilco El Bajo, Delegación Coyoacán, C.P. 04340, Ciudad de México. = **4. Director del Diario Oficial de la Federación, con domicilio en la Calle Río Amazonas 62, Col. Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06500, Ciudad de México.**” (foja 6 del juicio de amparo), **que se hicieron consistir en:**

“...PRIMERO. Del Presidente de la República, del Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Director del Diario Oficial de la Federación se reclama su participación en el proceso de promulgación y publicación del “Decreto por el que se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua, de la Subregión Hidrológica Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan, y se establecen zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica en las mismas cuencas hidrológicas”. = **SEGUNDO.-** Del Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del Titular de la Comisión Nacional del Agua, se reclama la discusión y aprobación del “Decreto por el que se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

los actos reclamados, pues no se les atribuye una afectación real, actual y objetivamente apreciable en sus derechos susceptibles de ser reparados a través del fallo protector que eventualmente se obtuviere, en virtud de que no se advierte la existencia de una afectación específica, aun indirecta en sus derechos, dado que el decreto aprobado el cinco de junio de dos mil dieciocho y publicado el seis de junio siguiente en el Diario Oficial de la Federación, no se advertía destinado a los quejosos en lo individual, o a una colectividad a la que pertenezcan, esto es, no tenían un interés cualificado que los ubique en un supuesto distinto al del resto de la población, en lo individual o por pertenecer a una colectividad específica, evidenciándose así que su interés es simple, por no ocasionarle un agravio real, palpable y cualitativamente distinto al de los demás, como lo exige la fracción I del artículo 107 constitucional, que la declaratoria de invalidez del citado decreto traería como consecuencia que se suprimiera del sistema normativo, lo que generaría el riesgo de intersección de las facultades que corresponden exclusivamente a otros poderes públicos, que no pueden cuestionar personas en lo individual desprovistos de legitimación, por existir un vínculo entre éstas y la población, a quien en lo general, abstracto e impersonal está dirigido, ya



Hidrológica número 28 Papaloapan, y se establecen zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica en las mismas cuencas hidrológicas.”, incluso el procedimiento de consulta del cual derivó según lo refieren en la demanda de garantías, ello aunado a que existe la posibilidad de que los quejosos acrediten otros perjuicios que narran en el libelo de amparo, a saber, que *“...se adopte una decisión administrativa que pueda disponer sobre el uso y disfrute de los recursos naturales y territorios donde residen o habitan...”* (foja 30 del toca), pues *“...por lo que hace al derecho al agua, los pueblos indígenas tienen el derecho de acceder y controlar los recursos de agua ubicados en sus tierras ancestrales, así como a ser protegidos de toda transgresión y contaminación ilícita.”* (idem), ya que, al no haberse garantizado su derecho a la información y participación de manera oportuna, a través del decreto reclamado *“...se levantó la veda para establecer las zonas de reserva de aguas superficiales, es decir, han pasado alrededor de 7 años desde que se generó la información que sustentó la decisión, así como que se informó-consultó al Consejo de Cuenca sobre la posibilidad de modificar la veda. Esto es particularmente preocupante atendiendo a una realidad en donde los efectos del cambio climático, la deforestación, la contaminación y el crecimiento de las manchas urbanas, entre otros, afectan la disponibilidad y calidad del agua de las cuencas que habitamos; amén del patrón sistemático de omisión de las autoridades responsables de consultar directamente a las comunidades de las cuencas del ***** y del ***** respecto de las decisiones que están ponderando.”* (foja 29), es decir, los quejosos narran un caso hipotético de afectación que puede o no concretarse durante la tramitación del juicio de amparo, máxime que de conformidad con los artículos 119 y 123 de la Ley de Amparo, pueden acreditar durante el procedimiento del juicio e incluso en la audiencia constitucional su interés legítimo con base en las pruebas que para tal efecto ofrezcan y en su caso exhiban, y por consiguiente la procedencia del juicio constitucional. = Por tanto, para estar en condiciones de determinar si la parte quejosa cuenta con un interés legítimo para acudir al amparo, deben analizarse diversos aspectos, lo cual evidencia que el motivo de improcedencia no es manifiesto e indudable pues, para su actualización debe hacerse una ponderación de elementos que, en el caso, no era viable ni factible realizar al emitirse el auto inicial, por lo

que el análisis del interés legítimo debe hacerse en el momento procesal oportuno.= Dicha conclusión no impide, que con posterioridad, el juez de Distrito realice el estudio correspondiente respecto de las causales de improcedencia que llegaren a demostrarse en el momento procesal oportuno, pues, durante la tramitación del juicio de amparo pueden aportarse pruebas y rendirse los informes justificados correspondientes que podrán ponderarse para analizar la existencia o no del interés legítimo de los quejosos.= En suma, la actualización de las causas de improcedencia que dan lugar al desechamiento de la demanda de amparo deben ser manifiestas e indudables, según lo ordena el artículo 113 de la Ley de Amparo, lo que no acontece en el presente caso por las razones expuestas en párrafos precedentes. = En consecuencia, se declara fundado el recurso de que se trata para el efecto de que el juez de Distrito deje insubsistente el auto recurrido y de no advertir motivo de improcedencia diverso, admita la respectiva demanda de garantías, dándole el trámite que en derecho corresponda.” (foja 41 vuelta a la 45 del juicio de amparo).

Cuarto. En cumplimiento a la ejecutoria aludida en el párrafo anterior, por acuerdo de **dieciséis de octubre de dos mil dieciocho** se admitió la demanda de que se trata, y se concedió la suspensión de plano.

Quinto. Disconforme con la determinación anterior las autoridades responsables 1) Director General Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial, en suplencia por ausencia por del Titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en representación del Titular de dicha Secretaría, y 2) Gerente General de lo Contencioso de la Comisión Nacional del Agua, Organismo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

otra parte, **sobreseyó** en cuanto a las autoridades responsables Directora General Titular de la Comisión Nacional del Agua, con sede en la Ciudad de México, respecto al Decreto reclamado publicado el seis de junio de dos mil dieciocho, en el Diario Oficial de la Federación, y por lo que hace al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, y el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por los Lineamientos reclamados en la ampliación de demanda, por inexistencia de los actos a ellas atribuidos, dado que respectivamente, no tuvieron intervención ni en la emisión, discusión, aprobación y publicación del Decreto y Lineamientos reclamados (considerando tercero); **también sobreseyó** respecto a los actos reclamados a la autoridad responsable Director del Diario Oficial de la Federación, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el invocado artículo 61, fracción XXIII, en relación con la fracción III, del artículo 108 de la propia Ley de Amparo, interpretado en sentido contrario; y **concedió el amparo solicitado al resto de los quejosos** contra el Decreto y los Lineamientos reclamados.

Octavo. Disconforme con la sentencia anterior el **Director General Adjunto de lo Contencioso Administrativo y Judicial, en suplencia por ausencia del**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al que acompañó el acuerdo emitido el propio dos de junio, por el Pleno de la Primera Sala de ese Más Alto Tribunal del País, en la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción número ***** , de su índice, del que se advierte que se desechó, por falta de legitimación, la facultad de atracción intentada por ***** ***** ***** y otros, parte quejosa, y en consecuencia, se reanudó el trámite del presente toca, y se ordenó turnarlo al magistrado relator **Luis García Sedas**, para la formulación del proyecto de ley.

Décimo primero. en cumplimiento a lo solicitado por el Magistrado ponente, con apoyo en el artículo 73, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el tres de septiembre del año en curso, se hizo del conocimiento público el proyecto de resolución de este juicio, mediante aviso en los estrados de este Tribunal Colegiado por plantearse, entre otras cosas, la inconstitucionalidad del *“Decreto por el que se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua, de la Subregión Hidrológica Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan, y se establecen zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica en las mismas cuencas*

hidrológicas.”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil dieciocho, así como de los “*LINEAMIENTOS para incluir volúmenes no comprometidos de aguas nacionales superficiales en los 10 decretos de reserva de agua, publicados el 6 de junio de 2018 a través de la Programación Hídrica*”, publicado en el citado medio de difusión oficial el veintisiete de junio de dos mil diecinueve, y se realizó su ingreso en el apartado relativo en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes.

Décimo segundo. El Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, emitió los Acuerdos Generales **4/2020, 8/2020, 10/2020, 13/2020, 15/2020, 18/2020, 21/2020, 25/2020, 37/2020, 1/2021, 2/2021, 5/2021 y 9/2021**, con relación a las medidas de contingencia en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, por el fenómeno de salud pública derivado del virus **COVID-19**, entre otras cosas, se suspendieron en su totalidad las labores, se reanudaron plazos, y se estableció el regreso escalonado, por lo que se determinó un nuevo esquema de trabajo ante dicha contingencia, en el cual, a la fecha, se encuentra este Tribunal Colegiado; y,

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Este Tribunal Colegiado es competente para conocer del presente recurso de revisión, de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, último párrafo, de la Constitución General de la República; 81, fracción I, inciso e), 84 y 86 de la Ley de Amparo; así como 37, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, en virtud de que se interpone contra una sentencia definitiva autorizada por el **Juez Décimo Octavo de Distrito en el Estado, con residencia en Xalapa, Veracruz**, respecto del que este tribunal ejerce jurisdicción.

Debe precisarse que si bien se trata de un asunto de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por impugnarse en la demanda que originó el juicio de amparo indirecto al que se contrae el presente toca, la inconstitucionalidad del *“Decreto por el que se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua, de la Subregión Hidrológica Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan, y se establecen zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, disposiciones que literalmente dicen:

“...CUARTO. De los asuntos de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con las salvedades especificadas en los Puntos Segundo y Tercero de este Acuerdo General, corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito:

I. Los recursos de revisión en contra de sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, cuando:

...B) En la demanda se hubiere impugnado una ley local, un reglamento federal o local, o cualquier disposición de observancia general, salvo aquellos en los que el análisis de constitucionalidad respectivo implique fijar el alcance de un derecho humano previsto en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, respecto del cual no exista jurisprudencia del Pleno o de las Salas de este Alto Tribunal, sin menoscabo de que la Sala en la que se radique el recurso respectivo determine que su resolución corresponde a un Tribunal Colegiado de Circuito; ...”

SEGUNDO. Este tribunal no transcribirá la sentencia recurrida, ni los agravios planteados en su contra pues, por una parte, no existe disposición legal que obligue a ello y, por otra, acorde con el artículo 74 de la Ley de Amparo vigente, basta con resolver las cuestiones efectivamente planteadas, lo cual se cumplió previa entrega a los magistrados integrantes de este cuerpo colegiado, de copias certificadas de aquellos apartados, adjuntas al proyecto de sentencia.

Cobra aplicación al caso, por analogía la tesis aislada, que se comparte, sustentada por el entonces Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, tomo IX, abril de 1992, Octava Época, del Semanario Judicial de la Federación, que se lee:

“ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO.- De lo dispuesto por el artículo 77, fracción I, de la Ley de Amparo, sólo se infiere la exigencia relativa a que las sentencias que se dicten en los juicios de amparo contengan la fijación clara y precisa de los actos reclamados, y la apreciación de las pruebas conducentes para tener o no por demostrada su existencia legal, pero no la tocante a transcribir su contenido traducido en los fundamentos y motivos que los sustentan, sin que exista precepto alguno en la legislación invocada, que obligue al juzgador federal a llevar a cabo tal transcripción, y además, tal omisión en nada agravia al quejoso, si en la sentencia se realizó un examen de los fundamentos y motivos que sustentan los actos reclamados a la luz de los preceptos legales y constitucionales aplicables, y a la de los conceptos de violación esgrimidos por el peticionario de garantías.”

Así como la jurisprudencia 58/2010, derivada de la contradicción de tesis 50/2010, resuelta por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de mayo de dos mil diez, visible en la página 830, Tomo XXXI, Mayo de 2010, Materia Común, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro siguiente:

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES

INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN.- De los preceptos integrantes del capítulo X "De las sentencias", del título primero "Reglas generales", del libro primero "Del amparo en general", de la Ley de Amparo, no se advierte como obligación para el juzgador que transcriba los conceptos de violación o, en su caso, los agravios, para cumplir con los principios de congruencia y exhaustividad en las sentencias, pues tales principios se satisfacen cuando precisa los puntos sujetos a debate, derivados de la demanda de amparo o del escrito de expresión de agravios, los estudia y les da respuesta, la cual debe estar vinculada y corresponder a los planteamientos de legalidad o constitucionalidad efectivamente planteados en el pliego correspondiente, sin introducir aspectos distintos a los que conforman la litis. Sin embargo, no existe prohibición para hacer tal transcripción, quedando al prudente arbitrio del juzgador realizarla o no, atendiendo a las características especiales del caso, sin demérito de que para satisfacer los principios de exhaustividad y congruencia se estudien los planteamientos de legalidad o inconstitucionalidad que efectivamente se hayan hecho valer."

TERCERO. Los agravios formulados por la autoridad recurrente son jurídicamente ineficaces.

En el primero aduce la recurrente que la sentencia recurrida es violatoria de los artículos 73, 74, 75 y 76 de la Ley de Amparo, ya que, en el punto nueve del considerando sexto, se hizo una incorrecta identificación del acto reclamado pues al realizarse su transcripción se hizo de manera incompleta "...lo que evidentemente resulta desapegado a derecho, pues precisamente se está identificando el acto reclamado y al no ser transcrito en la forma completa, se deja inacabado, imperfecto e indefinido, lo que es realmente y efectivamente el acto reclamado y por



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

transcripción, tergiversa el concepto y el sentido real y preciso del acto reclamado, pues no es identificado plenamente, puntualmente y a cabalidad, transgrediéndose también con ello el principio de exhaustividad de las resoluciones, influyendo con esto totalmente en el sentido en que se deba emitir la resolución definitiva, al dejar de considerar todos y cada uno de los elementos de convicción para hacerlo conforme a derecho corresponda.” (foja 58 y 59 ídem).

Agrega el recurrente que de igual forma en el considerando séptimo de la sentencia recurrida se sigue transcribiendo de forma incompleta y errónea el acto reclamado, ya que “...al transcribir únicamente “...Decreto por el que se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua, de la Subregión Hidrológica Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan...” se desprende que en la resolución que se combate únicamente refiere Decreto por el que se suprimen las vedas, sin transcribirse de forma completa el decreto tildado de inconstitucional, es decir la parte del mismo que se resalta a continuación y en la que se indica “Decreto por el se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua de la Subregión Hidrológica



Por otra parte, debe precisarse que en los agravios segundo y tercero, se plantea el incorrecto estudio de la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, en relación con los numerales 1o., 5o. y 11 de ese mismo ordenamiento legal, porque los quejosos no demostraron la afectación a su interés jurídico y/o legítimo.

En efecto, en el motivo de agravio segundo se aduce que no fue debidamente analizada la referida causa de improcedencia, en virtud de no existir acto alguno que afecte la esfera jurídica de los promoventes o en sus derechos fundamentales, y por tanto no les asiste interés alguno para instar el juicio de amparo, siendo que es un requisito de procedibilidad del juicio de garantías que se acredite no únicamente la existencia del acto de autoridad, sino también el hecho de que éste haya sido desplegado por las autoridades que se señalan como responsables, y que *“...tal acto incida en el ámbito de derechos fundamentales del demandante, lo cual se traduce o se define como interés jurídico, situación que debió analizar y tomarse en cuenta, por lo que es incuestionable que si como sucede en la especie, tanto con la emisión del Decreto y los lineamientos, en ningún momento se ha plasmado o emitido acto alguno que viole en*

perjuicio de la hoy quejosa, sus derechos humanos ni fundamentales, ni por tanto sus garantías constitucionales, como indebidamente se decretó en la resolución combatida...” (foja 62 del escrito de agravios).

Insiste la autoridad recurrente en que indiscutiblemente debe existir un acto de autoridad que acredite plenamente a la responsable y que el mismo vulnera la garantía individual tutelada, lo cual no actualiza en el caso, pues el decreto señalado como acto reclamado, no tiene un acto concreto de aplicación, por lo que de ninguna forma se demuestra vulnera la esfera jurídica de los quejosos, esto es, no existe acto alguno emitido con fundamento en el citado decreto, sino en meras suposiciones y presunciones, que pudieran ser de realización incierta.

Que del “*DECRETO por el que se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua, de la Subregión Hidrológica Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan, y se establecen zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica en las mismas cuencas hidrológicas.*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil dieciocho, que constituye el acto



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

reclamado, no se desprende transgresión o afectación alguna en la esfera jurídica de la parte quejosa y por tanto no se acredita interés jurídico, ni legítimo alguno, “...por lo que se considera que la resolución combatida no analizó debidamente que el juicio de amparo promovido por los impetrantes resultó improcedente en términos de lo dispuesto en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, en virtud de que los quejoso adujeron ser titulares de un interés para solicitar la instancia constitucional, siendo que del contenido del Decreto señalado como acto reclamado no se advierte cuál de sus disposiciones produce una afectación real y actual a la esfera jurídica de la parte quejosa, por lo que derivado de ello es que no le asiste ningún tipo de interés, sumado a ello el hecho de que de ninguna forma se encuentra dentro de la región hidrológica relacionada, ni cuenta con el tener concesión de aprovechamiento de aguas en la cuenca relativa.” (foja 72 del escrito de agravios), insistiendo la disconforme en que de las disposiciones contenidas en el decreto impugnado publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil dieciocho, y sus efectos, no se advierte afectación a la esfera jurídica de la quejosa, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico, ya que

precisamente lo que se busca con su expedición es efectivamente reservar también la explotación, uso o aprovechamiento de la aguas superficiales disponibles, para garantizar los usos domésticos, público urbano y ambiental o para conservación ecológica, como estrategia de manejo integral de las aguas nacionales.

Indica el recurrente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que el concepto de interés legítimo, como medida para acceder al juicio de amparo, el cual se satisface cuando el quejoso alega ser titular de algún derecho subjetivo y reclama normas, actos u omisiones autoritarios que afecten su esfera jurídica directa o indirectamente y para justificar el interés legítimo tratándose de normas, actos u omisiones basta una afectación real y actual, *“...Por lo que si nunca se acreditó en autos que el decreto tildado de inconstitucionalidad ocasione una afectación real y actual a los quejosos por su simple difusión, al ser el mismo una norma heteroaplicativa o de individualización condicionada a la aplicación jurídica o material de la norma...”* (foja 77 del escrito de agravios), se debió sobreseer con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, dado que *“...con la emisión del acto reclamado consistente en el decreto de 6 de junio de*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

2018, de ninguna forma se acreditó un acto real, actual y cierto, que causase afectación directa a la esfera jurídica de los quejosos...” (foja 80 ídem).

Continúa alegando que resulta insuficiente lo señalado en la sentencia de marras, pues de ninguna forma se acredita dentro del sumario constitucional que exista una afectación a los derechos subjetivos de la quejosa en sentido amplio para que pueda traducirse en un beneficio jurídico al quejoso, ni mucho menos alguna afectación incondicionada sin requerirse un primer acto de aplicación, y si bien dentro de los dos escenarios señalados en la sentencia combatida, se refiere al hecho de que se genere de manera inmediata una afectación jurídicamente relevante, en el caso particular de ninguna forma existe esa afectación.

Indica que no se puede presumir que se genere una afectación de manera inmediata, sino que debe contarse con elementos reales, sin embargo, en el caso no hay evidencias del impacto que el levantamiento de las vedas pueda tener en el entorno social, cultural y económico, lo que era necesario ya que al tratarse de cuestiones meramente técnicas que nunca podrían presumirse o suponerse, sólo un estudio o dictamen de carácter oficial puede ser efectivamente un elemento de convicción para su análisis, de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

quejosos...” (foja 87 del escrito de agravios), se resuelve a partir de “generar convicción”, para tener por ostentado el domicilio con copias simples y recibos a nombres de terceras personas, para tenerlos con el carácter de vecinos de las cuencas relativas, lo que no constituye un elemento suficiente para fundar y motivar la resolución, por cuanto a tener por acreditado algún tipo de interés de los promoventes, “...aun y cuando esto no haya sido controvertido, pues el estudio de la improcedencia del mismo, por cuanto a las causales aplicables, lo es de oficio, señalando posteriormente la recurrida que “resentirán de manera directa los efectos diversos del daño al ecosistema, causado por el sistema de concesiones y asignaciones previstas en las disposiciones de carácter general reclamadas”, dando por hecho que habrá un daño al ecosistema causado por el “sistema de concesiones y asignaciones”, afirmando que se presentará en un futuro, un sistema de concesiones y asignaciones, partiendo evidentemente de meras suposiciones que no son probadas en actuaciones, señalando que son beneficiarios directos de las cuencas relativas, contrario a lo que anteriormente indicó al tenerlos como vecinos de la misma.” (foja 88 del escrito de agravios).

Que si bien se indica obra en autos el dictamen pericial en antropología social y cultural participativa, que el mismo señaló como “usuarios” ancestralmente legítimos de las cuencas en cuestión, la mayor parte de su economía está ligada principalmente a la agricultura, la ganadería, la pesca y el turismo, situación que deviene incongruente, *“...pues primero le reconoce carácter de vecinos, mejorándoles y elevándoles el grado de reconocerles con ello el carácter de usuarios, carácter que únicamente tienen los gobernados que cuentan precisamente con un documento oficial que les otorga ese carácter y que consiste precisamente en un título de concesión otorgado por el ente gubernamental, para que estén en aptitud de explotar las aguas nacionales, deviniendo, como se ha señalado en el presente agravio, en incongruencia y carente de lógica jurídica, es insuficiente la fundamentación y motivación de la sentencia combatida.”* (foja 88 ídem).

Que si bien en el citado dictamen pericial en materia de antropología social y cultural se cuestionó si la norma reclamada impactaría la vida de los usuarios de las cuencas, no constituyen la prueba idónea ni con el valor suficiente para poder emitir una resolución definitiva, porque el profesionalista relativo no es experto en materia hídrica o de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

hidrología, “...también por el hecho de que, como se ha señalado, dicho experto considera ya erróneamente con el carácter de usuarios a los quejosos; el hecho de que señala posibles deforestación; que desaparecerá los espacios rituales en los que el agua cumple un rol fundamental en la cosmología de sus habitantes; que la realización de proyectos de carácter particular o gubernamental en la zona, pondría en riesgo a los ecosistemas, formas de vida, identidad y bienestar de sus habitantes, ...que la economía, los recursos naturales y las actividades agropecuarias se afectaría por los proyectos de infraestructura, debido al aumento de contaminación de las cuencas trayendo la desaparición de ciertos cauces y arroyos permanentes, etc)” (foja 88 y 89 ibidem), siendo insuficiente, por tanto, que se tenga por acreditado el interés legítimo de los quejosos, dado que no es cualificado, actual y real, sino únicamente hipotético con relación a la interferencia, limitación o anulación que sostienen que produce el acto reclamado, lo que sustenta en la tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con número de registro 2007921 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.”

En similares términos, en el agravio tercero se arguye que en la sentencia recurrida se inobservaron los artículos 1º, 5 y 11 de la Ley de Amparo, en relación con 61, fracción XII, de ese mismo ordenamiento legal, dado que en el juicio de garantías se debió sobreseer por lo que respecta a la autoridad recurrente, *“...lo anterior, razonado en el hecho de que para poder dirimirse el juicio de garantías, indiscutiblemente debe existir un acto de autoridad que se acredite plenamente a la responsable y que el mismo vulnere una garantía individual legítimamente tutelada, a favor del impetrante de garantías, lo cual evidentemente en el presente caso nunca aconteció, pues los actos reclamados, no han sido sustanciados ni llevados a cabo, atento que de ninguna forma ha existido ese acto futuro y cierto señalado por la parte quejosa, y que en el caso concreto consistiría en la emisión de alguna concesión, y que con ella se pruebe que efectivamente se afecte la esfera jurídica de la promovente del amparo. = Por lo que, además de no existir acto alguno, atento a lo razonado en líneas anteriores, en la sentencia combatida no se toma en cuenta que el ejercicio, en el probable caso del otorgamiento de alguna concesión, forma*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

conformidad con los principios rectores del juicio de amparo, este procede únicamente respecto de actos de los cuales se acredite debidamente su existencia y que el mismo sea contrario a derecho, Y NO SÓLO A PARTIR DE PRESUNCIONES, COMO APARECE EN EL CASO, sin dejar de tomarse en cuenta por otra parte que la resolución emitida por mi representada, se encuentra apegada a derecho y conforme a las atribuciones conferidas en ley, habiéndose cumplido con los requisitos ordenados en dichas leyes aplicables, para la emisión de la misma. = ...Asimismo cabe mencionar que la causal de improcedencia y sobreseimiento desvirtúa las manifestaciones de la parte quejosa en contra del supuesto acto reclamado en el escrito inicial de demanda a la autoridad que la suscrita representa y de unas supuestas violaciones, pues como se desprende de constancias de actuaciones, la parte quejosa efectuó una apreciación totalmente errónea dentro de sus argumentaciones, situación que no fue analizada debidamente y a fondo en la sentencia que se combate mediante el presente recurso. = Atento a lo anterior es que se desprende que el A quo no analizó debidamente las constancias de actuaciones, así como la debida interpretación de los preceptos aplicados, resultando por lo tanto contraria a derecho la resolución impugnada, toda



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

relacionado con la esencia de la litis, materia que incluso el perito pretendió interpretar sin se su especialidad, ni su campo de trabajo, lo que comprueba la ilegalidad de la sentencia recurrida al estar indebidamente fundamentada y motivada.

También indica el recurrente que el considerando octavo de la sentencia impugnada, fue indebidamente fundado y motivado, y que *“...En este aspecto, es de resaltar que los preceptos legales que se invocan en la sentencia combatida, resultan indebidamente aplicados, lo anterior es así, pues, baste señalar que el artículo 2º de nuestra Carta Magna, no se desprende que se deba otorgar a los promoventes del presente juicio de garantías, por cuanto a la emisión del Decreto materia del acto reclamado, “DERECHOS DE CONSULTA, INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES AMBIENTALES, EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y ACCESO AL AGUA.”, como se puede observar, en dicho precepto legal, en ninguno de sus apartados, fracciones o bien párrafos, se contempla dicho requisito u obligación alguna para tal derecho, por lo que resulta indebidamente interpretado y por tanto aplicado el precepto Constitucional*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil dieciocho, por estimar que transgrede los derechos de consulta, información y participación en los procesos de toma de decisiones ambientales, en relación con los derechos a un medio ambiente sano y acceso al agua, lo que sustentó, medularmente, en las consideraciones siguientes:

*“...En su **primer concepto de violación**, los quejosos alegan que el Decreto reclamado viola su **derecho a ser consultados, al acceso a la información pública y participación**, en relación con sus derechos a un medio ambiente sano y acceso al agua, de comunidades equiparables relativos al territorio, al disfrute de sus recursos naturales, al consentimiento libre previo e informado sobre actos u omisiones que puedan afectar de manera irreparable su territorio, en virtud de que:*

*1. La participación se limitó a una reunión del Comité de Vigilancia del Consejo de Cuenca, por lo que la Cuadragésima Sexta Reunión de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa, de nueve de junio de dos mil once, **no puede considerarse** como un mecanismo de información y participación efectivo, culturalmente adecuado, **ya que la naturaleza jurídica de los Consejos de Cuenca no es la de ser un mecanismo de participación ni de consulta.***

2. La participación no fue acorde con el artículo 2o de la Constitución Política de los Estados Mexicanos, ni con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ya que el proceso de mejora regulatoria ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, no permitió el acceso a la información ni a la participación sobre el levantamiento de la veda, la cual no fue equitativa ni culturalmente adecuada.

Asimismo, dentro del proceso de mejora regulatoria, únicamente se proporcionó parte de la información técnica, pues la versión puesta a consulta (aparte de suprimir la veda y establecer la zona de reserva) determinaba una zona reglamentada; además, el plazo para el proceso de consulta fue muy limitado.

*En su **segundo concepto de violación**, los quejosos alegaron que el Decreto reclamado carece de la debida*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

afectar derechos e intereses de comunidades y pueblos indígenas, lo que en el caso no acontece.

Refiere que no existe certeza de que los quejosos formen parte de las comunidades o pueblos originarios, ni existe constancia documental que acredite que alguna persona se haya ostentado como parte integrante de algún pueblo o comunidad indígena.

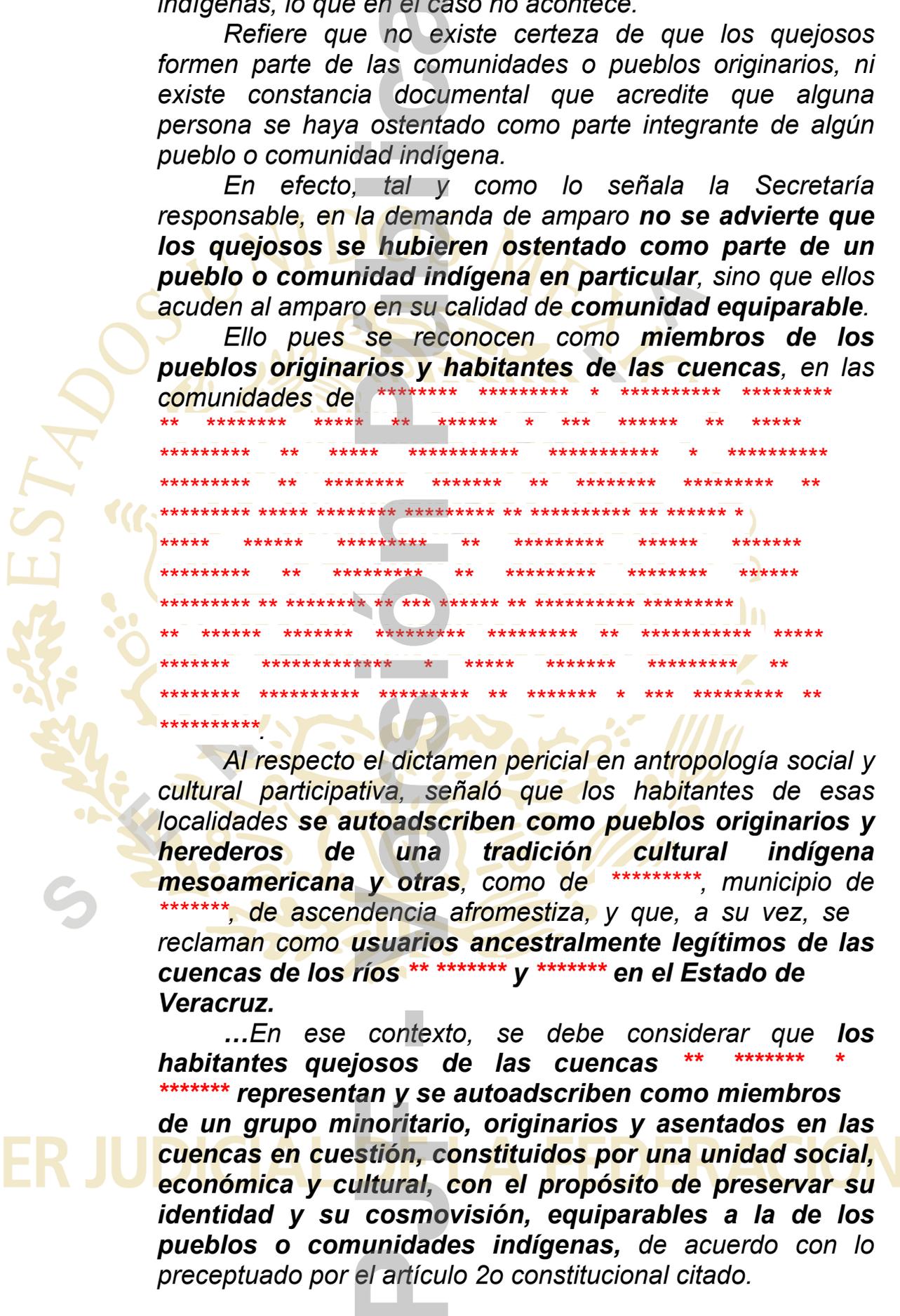
En efecto, tal y como lo señala la Secretaría responsable, en la demanda de amparo no se advierte que los quejosos se hubieren ostentado como parte de un pueblo o comunidad indígena en particular, sino que ellos acuden al amparo en su calidad de comunidad equiparable.

Ello pues se reconocen como miembros de los pueblos originarios y habitantes de las cuencas, en las comunidades de *****

** ***** ** ***** * ** ***** ** *****
***** ** ***** ***** ***** * *****
***** ** ***** ***** ** ***** ***** **
***** ***** ***** ***** ** ***** *
***** ***** ***** ** ***** ***** *****
***** ** ***** ** ***** ***** *****
***** ** ***** ** ***** ***** *****
** ***** ***** ***** ***** ** ***** *****
***** ***** * ***** ***** ***** **
***** ***** ***** ** ***** * ** ***** **

Al respecto el dictamen pericial en antropología social y cultural participativa, señaló que los habitantes de esas localidades se autoadscriben como pueblos originarios y herederos de una tradición cultural indígena mesoamericana y otras, como de ***** , municipio de ***** , de ascendencia afroestiza, y que, a su vez, se reclaman como usuarios ancestralmente legítimos de las cuencas de los ríos ** ***** y ***** en el Estado de Veracruz.

...En ese contexto, se debe considerar que los habitantes quejosos de las cuencas ** ***** * ***** representan y se autoadscriben como miembros de un grupo minoritario, originarios y asentados en las cuencas en cuestión, constituidos por una unidad social, económica y cultural, con el propósito de preservar su identidad y su cosmovisión, equiparables a la de los pueblos o comunidades indígenas, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 2o constitucional citado.



MARIELA RAMIREZ DE LA CRUZ
70.66.66.30.63.66.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.00.cad1
05/08/22 12:37:31



Una vez sentado lo anterior, se procede continuar con el estudio de los conceptos de violación.

Es **fundado** el primero de los conceptos de violación, en la parte que señala que la Cuadragésima Sexta Reunión de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa, de nueve de junio de dos mil once, **no constituyó de un mecanismo de información ni de consulta efectivo y culturalmente adecuado**, pues los quejosos no tienen representación ni participación en los Consejos de Cuenca.

Ello pues, aunque los Consejos de Cuenca tienen las funciones de coordinar y concertar con los diversos niveles de gobierno y con los usuarios, así como de promover la participación de estos, **no funcionan como un mecanismo de información, participación o de consulta**, en razón de que únicamente admiten la participación de usuarios que son titulares de concesión, asignación o permisos que legitiman sus derechos de uso y aprovechamiento del recurso.

...En otras palabras, la única intervención que se permitió en el proceso previo a la emisión del Decreto fue a través de los Consejos de Cuenca, por lo que su calidad de comunidad equiparable, habitantes de las cuencas y dependientes del ecosistema que generan los ríos La Antigua y Actopan, no resultaba idónea para ser convocados a intervenir en estos Consejos.

Por tal motivo, al no ser representados ni incluidos dentro de los Consejos de Cuenca, no se puede estimar que estos hayan representado a los quejosos en la Cuadragésima Sexta Reunión de la Comisión de Operación y Vigilancia del Consejo de Cuenca de los Ríos Tuxpan al Jamapa, en el 32° Comité de Cuenca del Río La Antigua, en el 11° Comité de Cuenca del Río Pixquiac, en el 2° Comité de Cuenca del Río Sedeño ni en el 20° Comité del Grupo Especializado de Saneamiento de la Cuenca del Río Necaxa, del nueve de junio de dos mil once.

Por otra parte, los quejosos alegan que la autoridad responsable **transgredió su derecho de consulta previa, a la información y a la participación** en el proceso previo a la emisión del Decreto reclamado, de manera equitativa y culturalmente adecuada.

Resulta **fundado lo alegado por impetrantes**, en virtud de que al no celebrarse la consulta previa, se transgredieron sus derechos de acceso a la información y la participación en la toma de decisiones sobre medidas que podrían afectar directamente a su territorio.

...Por lo anterior, se advierte que el **derecho de consulta previa** a las comunidades indígenas es una prerrogativa fundamental, cuyo propósito persigue garantizar la oportunidad de que manifiesten sus opiniones, dudas e inquietudes ante la autoridad pública, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, **antes de que se adopte una medida administrativa o legislativa susceptible de afectar a dicho grupo vulnerable**, combatiendo así la exclusión social a la que históricamente se han visto sometidos.

En el caso concreto, los quejosos adujeron que de llevarse a cabo la supresión de las vedas y la posibilidad de otorgar concesiones y asignaciones previstas en el Decreto reclamado, se podría afectar la cantidad y la calidad del agua de los ríos **** ***** * *******, con los cuales guardan una relación ancestral de identidad cultural, de subsistencia económica y del medio ambiente, donde podrían derivarse impactos significativos en su vida y su entorno.

En tal sentido, la obligación de consultarlos previamente se justifica porque sus derechos al agua y a un medio ambiente sano podrían resentir impactos significativos derivados precisamente de las actividades previstas en ese Decreto.

...Así pues, con el objetivo de determinar si los recursos naturales que se encuentran dentro de los territorios de las comunidades a las que pertenecen los quejosos se verían afectados por el Decreto reclamado, debe precisarse que en él se estableció lo siguiente:

...De lo antes expuesto, se obtiene que por una parte, se crean, transforman y extinguen situaciones concretas respecto a las cuencas hidrológicas en cuestión, es decir, la supresión de las vedas existentes; y por la otra parte, se establece la posibilidad de que esos volúmenes de agua sean susceptibles de explotación, uso y aprovechamiento de las aguas superficiales disponibles.

De allí que sí se puede generar un impacto significativo sobre las comunidades asentadas al margen de los ríos **** ***** * *******, debido a que la finalidad del Decreto es eliminar las vedas que protegen a estos ríos y que generan el ecosistema en el que habitan dichas comunidades y del cual dependen cultural y económicamente.

De igual forma, al permitirse la concesión de los volúmenes de agua liberada no consuntiva, se pondría en riesgo la cantidad y la calidad de las aguas de las que dependen estas comunidades, en otras palabras, la

disposición de los volúmenes de agua liberados en virtud de la supresión de las vedas, lo que impactaría en sus identidades y en su medio ambiente, como lo señala el dictamen rendido por el perito oficial...

...Por consiguiente, el Decreto por el que se suprimen las vedas en las cuencas hidrológicas de los ríos ***** *
** ***** , al tratarse de una disposición administrativa de impacto significativo (debido a la potencial afectación que puedan resentir las comunidades involucradas) **debe ser materia de consulta a los pueblos que pudieran afectarse con su ejecución o implementación.**

Por lo tanto, las autoridades están obligadas a consultar a los pueblos y a las comunidades, **antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar su derecho al medio ambiente sano**, independientemente de la demostración de una afectación real a sus derechos, pues basta la susceptibilidad.

De conformidad con el principio de precaución e in dubio pro natura, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor del medio ambiente, de allí que sí existe la posibilidad de que Decreto reclamado genere daños significativos en las comunidades de los quejosos, el juzgador debe optar por proteger a la naturaleza del posible daño.

...De todo lo anterior, se desprende que sí existen elementos para afirmar, por lo menos de manera indiciaria, que **la omisión de consultar a las comunidades a las cuales pertenecen los quejosos sobre la emisión del Decreto reclamado, impidió que pudieran influir en el proceso de adopción de decisiones respecto a un proyecto que podría afectar su derecho al medio ambiente sano.**

...En este orden de ideas, **en relación con las violaciones alegadas por los quejosos dentro del proceso de mejora regulatoria seguido ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria**, debe precisarse lo siguiente:

De conformidad con el **artículo 69-E de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo**, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria promoverá la transparencia en la elaboración y la aplicación de las regulaciones y que éstas generen beneficios superiores a sus costos y el máximo beneficio para la sociedad.

...De allí que el procedimiento de mejora regulatoria tiene una función y un objetivo diverso al de la consulta

Además, va directamente en contra de los principios ambientales de precaución, principio *in dubio pro natura*, y principio de no regresión, debido a **la falta de análisis sobre el estado actual de las vedas, a las consecuencias de su supresión y, en específico, a las consecuencias de permitir la concesión y la asignación del agua de los ríos disponible consuntiva y no consuntiva**, constituye una vulneración al principio de precaución, ya que pasa por alto la condición necesaria de **una evaluación de los riesgos ambientales**, para la implementación de cualquier proyecto o acción con impacto ambiental.

De allí que, de acuerdo con el principio *in dubio pro natura*, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, y ante la falta de estudios técnicos que verifiquen el impacto que las acciones propuestas en el Decreto pudieran tener en los ecosistemas de los quejosos, **se debe resolver a favor de la protección a la naturaleza**, a fin de anticipar los daños presumibles.

De igual forma, transgrede el **principio de no regresión**, en virtud de que no existieron razones técnicas ni jurídicas para pasar de **un régimen de protección rígido como es la veda, a un régimen de reservas que es más flexible**, y que además admite un régimen de aprovechamientos, por lo menos para el caso del agua no destinada a fines de conservación o uso público.

Por lo anterior, aunque en el considerando único del Decreto se expone que con la supresión de las vedas se permitirá **la conservación de la riqueza natural**, el bienestar social y el desarrollo económico garantizando la sustentabilidad hidrológica de dichas cuencas.

... Por lo que es evidente que el Decreto reclamado no está acorde a lo plasmado ni analizado en los dos estudios técnicos publicados el tres de enero de dos mil doce.

A pesar de que en la misma fecha que se publicó el Decreto reclamado, se publicó también el "Decreto por el cual se establecen aguas superficiales para usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica en las cuencas hidrológicas que se indican, pertenecientes a las subregiones Río Papaloapan y Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan", como protección, **ni en el decreto que suprime las vedas ni en el que se decretan las zonas de reserva, se justifican técnica y jurídicamente la disminución en el nivel de protección de las vedas.**" (fojas 65 a la 161 de la sentencia recurrida).

Sobre el contenido de los Lineamientos reclamados, se advierte que la Comisión Nacional del Agua, estableció:

- Con el objetivo de conservar las condiciones de cantidad, calidad y régimen hidrológico requeridas para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en los Decretos y a fin de regular el uso, explotación o aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales, los volúmenes no disponibles comprometidos en las zonas de reserva para los usos doméstico, público urbano y ambiental, deben incluirse como parte de la Programación Hídrica.

- La Comisión iniciará gestiones procedentes **para que la programación hídrica prevea el establecimiento de zonas reglamentadas** en las cuencas comprendidas en los Decretos, **cuyos volúmenes disponibles fueron destinados a dicha programación hídrica.**

- La Comisión Nacional del Agua debe iniciar trabajos para la elaboración y publicación de los estudios técnicos que describan las condiciones hidrológicas, la distribución de las concesiones vigentes, y la distribución por usos de las solicitudes ingresadas después de la publicación de los Decretos, planes de desarrollo, entre otros aspectos administrativo y legales en curso, que **justifiquen la reglamentación de los volúmenes no comprometidos en los Decretos.**

De lo antes señalado, se desprende que los Lineamientos amplían los efectos del Decreto combatido, y con ello, se establecen reglas para el manejo del recurso hídrico, pues dispone incluir en la Programación Hídrica de los volúmenes no disponibles comprometidos en las zonas de reserva para los usos doméstico, público urbano y ambiental, **recursos que antes del Decreto se encontraban protegidos bajo el estatus de veda.**

Además, a criterio de este juzgador, se trata de subsanar la omisión de contar con los estudios técnicos previos, a que refiere el artículo 38 de la Ley de Aguas Nacionales, pues hasta esa fecha se ordenó su elaboración, con el objeto de conocer las condiciones hidrológicas, la distribución de las concesiones vigentes, y la distribución por usos de las solicitudes ingresadas después de la publicación de los Decretos, así como planes de desarrollo, **que justifiquen la reglamentación de los volúmenes no comprometidos en los Decretos.**

Lo que de suyo demuestra que tales estudios técnicos no se habían realizado con antelación como lo dispone la Ley de Aguas Nacionales, ya que la intención de contar con ellos

previo a establecer, modificar o suprimir zonas de veda, es que a través de los datos arrojados por los estudios, se valore la posibilidad o necesidad de cambiar el estado de protección ambiental de los cuerpos de agua.

Ahora bien, como se concluyó el Decreto reclamado transgrede los derechos contenidos en el artículo 4o constitucional, en virtud de que desatiende la obligación del Estado de garantizar un medio ambiente sano y acceso al agua, a las comunidades que dependen de los ecosistemas que conforman las cuencas hidrológicas afectadas.

De allí que **al resultar inconstitucional** el "Decreto por el que se Suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua, de la Subregión Hidrológica Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan, y se establecen zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental para conservación ecológica en las mismas cuencas hidrológicas" **debe hacerse extensiva dicha calificación a los Lineamientos en cuestión.**

Debido a que los Lineamientos reclamados regulan, entre otras cosas, un régimen de aprovechamientos que si bien encuentra origen en el artículo séptimo del Decreto, **en ninguno de los dos estudios utilizados para dar justificación técnica y legal a este Decreto, existe información relativa a la justificación para otorgar la concesión de agua no reservada, sin embargo en el Decreto aparece el artículo séptimo que hace referencia al mecanismo y orden en que deberán solicitar esos volúmenes de agua no reservados.**

Más aun, en los estudios técnicos publicados **fue omitido el estudio de la propia supresión de las vedas, de sus condiciones hidrológicas y ambientales actuales, la proyección de las necesidades actuales y futura a satisfacer, lo que justificaría los volúmenes reservados para el uso público, el caudal ecológico para estar en aptitud de determinar agua reservada para su preservación, y las posibles conciencias e impacto ambiental que podrían suscitarse con el levantamiento y su concesión.**

Ahora bien, aunque el Decreto y los Lineamientos reclamados incluyan la posibilidad de establecer medidas de conservación únicamente en el porcentaje identificado como caudal ecológico; y en aquellas en que se establezcan zonas reglamentadas, estos no pueden ser invocados para justificar la explotación del agua en el resto del caudal liberado, puesto

que el enfoque de los estudios técnicos no contienen análisis de esa naturaleza.

Por tanto, asiste la razón a los quejosos en cuanto señalan que las conclusiones de los estudios técnicos están desconectadas de su contenido, lo que trae como consecuencia que los objetivos de liberar la veda (reserva para fines de conservación ecológica, uso público o su concesión) no sean claros ni transparentes, lo que sin duda deja en estado de inseguridad jurídica a los afectados por su implementación.

En ese escenario, es claro que el Decreto y los Lineamientos en comento sí generan impactos significativos sobre las comunidades que habitan al margen de las cuencas hidrológicas de los ríos **

***** * *****, ya que el objeto y finalidad de los mismos es suprimir la vedas de los ríos que genera el ecosistema en el que habitan y del cual dependen cultural y económicamente, por lo que al permitirse la concesión de las aguas, se pondría en riesgo la cantidad y la calidad de las aguas del recurso hídrico.

Ante la posibilidad de que se puedan generar impactos significativos en la vida de los quejosos, este órgano jurisdiccional estima que, **debe actuarse de conformidad con el principio de precaución e in dubio pro natura**, esto es, ante la duda sobre la certeza o exactitud científica de los riesgos ambientales, se debe resolver a favor del medio ambiente.

Máxime que de ejecutarse sus consecuencias no se resolverían simplemente invirtiendo el proceso, pues además del posible daño en el ecosistema y en la vida de las comunidades adyacentes, se enfrentarían innumerables reclamos por la vía legal de aquellos usuarios que hubiesen adquirido derechos y beneficios en el proceso de liberación de las aguas anteriormente vedadas.” (fojas 162 a la 171 de la sentencia recurrida).

En consecuencia, el a quo determinó:

“...En las relatadas condiciones, y dado que las autoridades responsables violaron el derecho de los quejosos como integrantes de las comunidades equiparables a ser consultados, y resultar inconstitucionales el Decreto y los Lineamientos reclamados, lo que procede es **CONCEDER EL AMPARO Y PROTECCIÓN DE LA JUSTICIA DE LA UNIÓN**, para los efectos siguientes:

1. Se deje insubsistente el “Decreto por el que se suprimen las vedas existentes en las cuencas hidrológicas Río Actopan y Río La Antigua, de la Subregión Hidrológica Papaloapan A, de la Región Hidrológica número 28 Papaloapan, y se establecen zonas de reserva de aguas superficiales para los usos doméstico, público urbano y ambiental o para conservación ecológica en las mismas cuencas hidrológicas”;

2. Se abstenga de aplicar en las cuencas hidrológicas de los ríos Actopan y La Antigua los “Lineamientos para incluir volúmenes no comprometidos de aguas nacionales superficiales en los 10 decretos de reserva de aguas, publicados el 6 de junio de 2018 a través de la Programación Hídrica”;

3. De insistir en implementar las modificaciones al estatus de protección actual de las cuencas hidrológicas de los ríos Actopan y La Antigua:

a) Provean lo necesario a fin de que se lleve a cabo la consulta pública a las comunidades equiparables a través de medios idóneos, en donde se incluyan a los aquí quejosos, entre otros;

b) Realizar los estudios técnicos necesarios a que alude la Ley de Aguas Nacionales, los cuales deberán realizarse con base en datos actualizados, acorde con la realidad de las cuencas y teniendo en consideración las necesidades de las comunidades originarias, subsanando las omisiones apuntadas;

c) Una vez realizada la consulta, y publicados los estudios técnicos correspondientes, resuelvan con libertad de jurisdicción sobre la emisión de dicho Decreto.

Efectos que deben trascender a los quejosos a fin de beneficiar a sus comunidades, a fin de que se tutele de manera efectiva el derecho a un medio ambiente sano y acceso al agua, como derechos de naturaleza colectiva y difusa, de conformidad con el artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Ahora bien, el artículo 87, primer párrafo, de la

Ley de Amparo establece:

“Artículo 87. *Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del estado a los que se encomiende su emisión o promulgación...”*

De conformidad con el precepto anterior, las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas, es decir, su esfera competencial.

Esto es, el precepto en cita prevé como requisito de procedencia que, tratándose del amparo contra normas generales, como acontece en el caso, sólo los titulares de los órganos estatales que las emitan o promulguen estarán legitimadas para interponer recurso de revisión.

Así, en términos de lo previsto por la norma transcrita, se encuentran legitimadas para interponer el medio de defensa que nos ocupa, en contra de las sentencias de amparo indirecto que declaran la inconstitucionalidad de una ley o norma jurídica de carácter general, tanto la autoridad legislativa o administrativa que la haya expedido, como la autoridad a la que corresponde su promulgación.

Lo anterior ha sido interpretado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al desentrañar el sentido de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

ecológica en las mismas cuencas hidrológicas.”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil dieciocho, en cuanto a dicha determinación el recurso no lo pueden interponer las autoridades encargadas de su aplicación o ejecución, dado que la legitimación para impugnar las resoluciones y excitar la función jurisdiccional de una nueva instancia, deriva no sólo de la calidad de parte que se ha tenido en el juicio de amparo, sino, además, de que se trate de la autoridad que emitió o promulgó los ordenamientos legales cuestionados y declarados inconstitucionales.

Es aplicable a lo anterior la tesis **1a. XX/2010**², de la Primera Sala del Máximo Tribunal de la Nación, que dice: **“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LA DEFENSA CONSTITUCIONAL DE LA LEY SÓLO COMPETE A LAS AUTORIDADES LEGITIMADAS PROCESALMENTE (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 12, 19 Y 87 DE LA LEY DE AMPARO).** *De los indicados artículos se advierte que en materia de defensa constitucional de la ley a través del recurso de revisión se instituye un sistema de legitimaciones procesales, mediante el cual no toda entidad*

² Novena Época, Registro: **165162**, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Febrero de 2010, Materia(s): Común, Tesis: **1a. XX/2010**, Página: 125.

estatal puede expresar agravios en dicha materia, pues tales argumentos están reservados a autoridades específicas, de manera que los agravios que sostienen la constitucionalidad de una ley sólo pueden provenir de: 1. Los poderes legislativos (Congreso de la Unión, Asamblea Legislativa del Distrito Federal o Legislaturas de los Estados), y/o de sus representantes conforme al artículo 12 de la Ley de Amparo (oficinas de asuntos jurídicos o representantes legales); 2. La autoridad promulgadora (Presidente de la República o Gobernadores de las entidades federativas); y 3. Las entidades que conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo puedan representar al promulgador; destacando que el Presidente de la República sólo puede ser representado por el Procurador General de la República, los Secretarios de Estado o los Jefes de Departamento Administrativo a quienes corresponda el asunto, según la distribución de competencias establecidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Además, el artículo 87 de la Ley de Amparo establece que las autoridades responsables "sólo" podrán interponer recurso de revisión contra las sentencias que afecten directamente al acto que "de cada una de ellas se haya reclamado". Ahora bien, cuando el recurso sea interpuesto por autoridad distinta de las legitimadas para



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

En ese orden de cosas, son inoperantes los argumentos esgrimidos en el sentido de que por lo que respecta a la ***** ** ** ***** ***** **

****, no se acreditó la existencia de acto de autoridad alguno, que incida en el ámbito de los derechos fundamentales de los quejosos, que los actos reclamados o han sido sustanciados, ni llevados a cabo, atento a que de ninguna forma ha existido ese acto futuro y cierto señalado por la parte quejosa, en el caso consistiría en la emisión de alguno concesión y se demuestre que con ella se afectaría la esfera jurídica de los promoventes, por lo que no demostraron su interés jurídico y/o legítimo en términos del artículo 107, fracción I, de la Ley de Amparo, *“...pues insiste la autoridad señalada como responsable en ningún momento ha emitido o dictado acto alguno que viole en perjuicio de la hoy quejosa sus garantías constitucionales...”* (foja 99 del escrito de agravios).

Se actualiza la inoperancia invocada, dado no se controvierten de manera eficaz todas y cada una de las consideraciones emitidas en la sentencia recurrida para desestimar la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, invocada por la autoridad responsable aquí recurrente, consistentes en que:



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

diferente del resto de las personas, puesto que resentirían de manera directa los efectos adversos del daño al ecosistema, causados por el sistema de concesiones y asignaciones previstas en las disposiciones de carácter general reclamadas, pues si bien en el caso no existía un agravio personal y directo característico del interés jurídico derivado de un procedimiento jurisdiccional o administrativo seguido en forma de juicio, ya que:

“...los quejosos combaten las disposiciones de carácter general en calidad de terceros afectados frente a las normas reclamadas. = Así que, desde la perspectiva de los actos requeridos para su materialización, no resulta relevante determinar si la norma impugnada trasciende en sus derechos subjetivos, sino analizar si la puesta en operación de la norma impugnada genera al quejoso una afectación jurídicamente relevante. = En ese aspecto, los impetrantes son beneficiarios directos de las cuencas de los ríos *** * ** ***** , ya que este ecosistema los provee de bienes y condiciones necesarios para el desarrollo de su vida diaria. = Con el objetivo de acreditar tal cuestión, obra en autos el dictamen pericial en antropología social y cultural participativa de trece de agosto de dos mil diecinueve, rendido por el perito oficial ***** ***** , Licenciado en Antropología Social adscrito al Centro Veracruz del Instituto Nacional de Antropología e Historia (foja 716). = Dicha prueba pericial consistió en conocer el estado económico, ambiental, social, recreativo y cultural en el que se encuentran las comunidades que habitan las cuencas de los ríos ***** * ** ***** , así como de sus recursos naturales. = El dictamen señaló que como usuarios ancestralmente legítimos de las cuencas en cuestión, la mayor parte de su economía está ligada, principalmente, a la agricultura, la ganadería, la pesca y el turismo. = Refirió que un uso social del sistema hídrico es el sistema tradicional de la pesca a base de nasas o trampas, cañas, atarrayas, redes y embudos; así como de las actividades recreativas y turísticas. Los habitantes de la**



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

*petición de lluvia y la memoria colectiva), se verían afectados en el sentido de que estas prácticas culturales, mágico-religiosas y terapéuticas requieren del recurso hídrico para llevarse a cabo.= Concluyó que la realización de proyectos de carácter particular o gubernamental en la zona, pondría en riesgo a los ecosistemas y a las formas de vida tradicionales de las comunidades y pueblos de la región, no sólo en sus recursos naturales, sino en la identidad y el bienestar de sus habitantes; que la economía, los recursos naturales y las actividades agropecuarias se afectarían por proyectos de infraestructura, debido al aumento de contaminación en las cuencas y se restringiría el nivel del flujo acuático, trayendo como consecuencia, la desaparición de ciertos cauces y arroyos permanentes. = En conclusión, los quejosos acreditaron **contar con interés legítimo para acudir al amparo**, pues de las constancias relatadas se obtiene que son vecinos de las cuencas, y que se benefician de la biodiversidad en la que habitan, pues guardan una relación de dependencia con los ríos ***** * ** ***** , la cual comprende los ámbitos cultural, social y económico; aunado a que existe la posibilidad de que el levantamiento de las vedas, **cause un impacto colateral en sus formas de vida y en su entorno medio ambiental.**” (foja 52 a la 58 de la sentencia recurrida).*

En ese orden de cosas, de la contraposición de los argumentos expuestos en el agravio tercero, con las consideraciones vertidas en la sentencia recurrida, se evidencia que son ineficaces jurídicamente para desvirtuar los razonamientos que sustentan la determinación de desestimar la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo, invocada por la autoridad aquí recurrente, cuanto a los lineamientos reclamados en la ampliación.

Decreto se encontraban protegidos bajo el estatus de veda; y que además, con la emisión de los lineamientos reclamados, se trató de subsanar la omisión de contar con los estudios técnicos previos a que se refiere el artículo 38 de la Ley de Aguas Nacionales, pues esta esa fecha se ordenó su elaboración, lo que demostró que tales estudios técnicos no se habían realizado con antelación, y que como se había concluido si el Decreto reclamado transgrede los derechos contenidos en el artículo 4º constitucional, en virtud de que se desatendió la obligación del Estado de garantizar un medio ambiente sano y acceso al agua, a las comunidades que dependen de los ecosistemas que conforman las cuencas hidrológicas afectadas, se debía hacer extensiva dicha calificativa a los Lineamientos en cuestión, debido a que éstos regulan, entre otras cosas, un régimen de aprovechamientos que si bien encuentra origen en el artículo séptimo del Decreto, en ninguno de los dos estudios utilizados para dar justificación técnica y legal al propio Decreto, existe información relativa a la justificación para otorgar la concesión de agua no reservada, sin embargo, en su artículo séptimo que hace referencia al mecanismo y orden en que deberán solicitar esos volúmenes de agua no reservados, en los estudios técnicos publicados fue omitido el



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

EVIDENCIA CRIPTOGRÁFICA - TRANSACCIÓN

Archivo Firmado:
16510019_0956000027911327006.p7m
Autoridad Certificadora:
Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal
Firmante(s): 2

FIRMANTE				
Nombre:	MARISELA RAMIREZ DE LA CRUZ	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.00.00.ca.d1	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	27/09/21 15:15:19 - 27/09/21 10:15:19	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	40 8b 3c 01 d6 15 29 e0 66 9a bf 11 32 41 cc 11 cc 65 2d 0b db a7 c6 92 81 dc a7 b3 87 e6 ef 28 cb 6f c1 67 66 09 a0 0d 1f a4 12 e8 63 b7 2e 4e d5 be 37 36 57 b2 a1 8e 67 f0 04 69 85 65 82 97 fc 3b eb eb 46 19 34 85 07 4c 19 ed b4 68 b7 9a f6 52 1f ec a0 0e a8 76 94 0c 02 51 2f e1 85 5d 25 72 38 bf fd ff 8c 6e 6c cc b5 e0 9b ec fd 69 d7 90 0a 42 b5 c8 9a 5d db b1 4a b1 c5 50 5d 2d d4 f5 4a f6 dc 7a be a8 71 61 6a 22 b1 b7 c9 f4 dd 9d ae c4 98 49 d6 8e 68 98 e2 48 fc ac f2 43 19 ce 60 46 23 0c 10 2b 3d ac 71 34 c5 d6 96 94 a0 f9 26 ae 89 68 83 d8 f7 15 a1 6a b9 60 e4 e6 68 75 a1 4b 84 fa e3 2e 87 ce 9b aa e4 03 60 f2 46 7c b7 82 d7 55 f1 23 ee 36 af 1f 43 b6 8e e9 a9 24 8b 89 bb 64 d5 e0 77 f1 0c 0e a2 38 f8 ff 9c 2e 7c 20 48 6c 64 04 b9 30 18 1e 3a 7e b6 29			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	27/09/21 15:15:19 - 27/09/21 10:15:19			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	27/09/21 15:15:19 - 27/09/21 10:15:19			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	72418949			
Datos estampillados:	eXNIs5BQNSm+FaHPf7Xck75OhE=			



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FIRMANTE				
Nombre:	Luis García Sedas	Validez:	BIEN	Vigente
FIRMA				
No. serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.00.00.00.00.00.00.00.01.69.58	Revocación:	Bien	No revocado
Fecha: (UTC/ CDMX)	27/09/21 19:22:39 - 27/09/21 14:22:39	Status:	Bien	Valida
Algoritmo:	RSA - SHA256			
Cadena de firma:	13 8e 83 d8 09 e0 65 a2 f3 03 51 6b 0a 49 9b 4e 12 f1 6b ef 5b 45 44 f2 45 f6 7a ac 97 93 42 60 fc 34 f5 3d e3 84 be 48 31 7a 95 f7 d5 9c 7e 9a b7 b9 de cd 27 46 d2 30 7e 42 8c bc 4c 99 80 54 22 cf 7e 9c 67 35 e7 90 16 d0 89 f7 76 d7 22 91 e0 c2 3b 5d 23 02 e2 ed 02 3a 4b 86 3e de 66 ea 66 05 83 c8 9b 1b e8 ed 9b 7d e6 6d a3 6b 30 b4 43 9b e2 0f e9 7a c5 66 73 ab ec 53 5a 3c 32 70 3d 95 07 2f 31 2c d8 3b e6 45 ad 43 fc 88 50 b4 ee cf 4c 0c fa 3c 17 3f d0 62 0e e5 d4 51 15 d0 fc cb 18 fa 31 af 62 7f fc a3 dc df ac 23 45 e2 2a a8 b1 c8 37 77 01 7c 66 6a 67 c8 ff c0 10 a6 6a e4 b4 b6 e0 cb ff 37 35 88 18 06 9b bd 9a ae 1e bc f7 0b eb cf 6f 70 ab 2f bf 0a 55 6c 2a 50 86 50 d5 fe 0c 57 d6 20 16 83 e6 78 44 6b cd 93 23 d8 ad f4 63 4d 46 ac 57 a4 c6 4b ae f5 2e eb			
OCSP				
Fecha: (UTC / CDMX)	27/09/21 19:22:39 - 27/09/21 14:22:39			
Nombre del respondedor:	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del respondedor:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Número de serie:	70.6a.66.20.63.6a.66.03			
TSP				
Fecha : (UTC / CDMX)	27/09/21 19:22:39 - 27/09/21 14:22:39			
Nombre del emisor de la respuesta TSP:	Autoridad Emisora de Sellos de Tiempo del Consejo de la Judicatura Federal			
Emisor del certificado TSP:	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
Identificador de la respuesta TSP:	72492672			
Datos estampillados:	b3hynYrmbxxPEZRF7z4Qec+GoFM=			

El veintisiete de septiembre de dos mil veintiuno, la licenciada Marisela Ramírez de la Cruz, Secretario(a), con adscripción en el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Séptimo Circuito, hago constar y certifico que en esta versión pública no existe información clasificada como confidencial o reservada en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Conste.

PJF - Versión Pública