

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

**QUEJOSA Y RECURRENTE:
CENTRO MEXICANO DE DERECHO
AMBIENTAL, ASOCIACIÓN CIVIL**

**RECURRENTE ADHESIVO:
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

MINISTRO PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

**SECRETARIO: MARIANO DÁVALOS DE LOS RÍOS
COLABORÓ: DENÍ SANTIAGO VELASCO**

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE	Se reseñan los antecedentes relevantes del asunto.	2-7
II.	COMPETENCIA	Esta Segunda Sala es competente para resolver el asunto.	7
III.	OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN Y CAUSAS DE IMPROCEDENCIA	Es innecesario analizar los presupuestos procesales de oportunidad, legitimación y causas de improcedencia porque ya fueron verificados por los órganos jurisdiccionales que conocieron con antelación del asunto.	7-8
IV.	MATERIA DE LA REVISIÓN	La materia del análisis de la presente ejecutoria será la constitucionalidad del sistema normativo conformado por los artículos 8o, fracción VI; 16, fracciones VI, inciso b) y VII; 32, párrafo segundo; 50, fracción III; 81, primer	8-12

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

		párrafo y fracción V; 82, primer y segundo párrafos; 83, 86, 92, tercer párrafo; 107, y 108 de la Ley General de Cambio Climático.	
V.	ESTUDIO DE FONDO	Al haber resultado jurídicamente ineficaces los agravios, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitado por la parte quejosa.	12-49
VI.	REVISIÓN ADHESIVA	Esta Segunda Sala declara sin materia la revisión adhesiva presentada por el Presidente de la República.	49
VII.	DECISIÓN	Esta Segunda Sala resuelve: PRIMERO. Se confirma la sentencia recurrida. SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Asociación Civil en contra del Decreto reclamado. TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva.	49-50

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

**QUEJOSA Y RECURRENTE:
CENTRO MEXICANO DE DERECHO
AMBIENTAL, ASOCIACIÓN CIVIL**

**RECURRENTE ADHESIVO:
PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

MINISTRO PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

**SECRETARIO: MARIANO DÁVALOS DE LOS RÍOS
COLABORÓ: DENÍ SANTIAGO VELASCO**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al **(SE AJUSTARÁ EN ENGROSE)**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 361/2022 promovido por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Asociación Civil, en contra de la sentencia dictada por el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en el juicio de amparo indirecto 1200/2020.

El problema jurídico que debe ser resuelto por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático es una medida regresiva en cuanto a la tutela del derecho al medio ambiente adecuado.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Extinción de fideicomisos públicos.** El seis de noviembre de dos mil veinte se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos que ordenó la extinción de diversos fideicomisos, entre los cuales se incluyó el fideicomiso del fondo para el cambio climático.
2. **Demanda de amparo.** Derivado de la extinción relatada, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Asociación Civil, por conducto de su apoderado legal, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de los siguientes actos:

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

I. El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de noviembre de dos mil veinte, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones, entre otras, la Ley General de Cambio Climático, en específico el artículo décimo séptimo que señala que se reforman los artículos 8o., fracción VI; 16, fracciones VI, inciso b) y VII; 32, párrafo segundo; 50, fracción III; 81, primer párrafo y fracción V; 82, primer párrafo; 83, 86, 92, tercer párrafo; 107, y 108; la denominación del Capítulo VII del Título Quinto; se adiciona un segundo párrafo al artículo 82 y, se derogan los artículos 3o., fracción XXI; 7o., fracción VIII; 8o., fracción XVII; 80; 84, y 85, así como los actos legislativos inherentes a dichos preceptos.

Como autoridades responsables señaló, en sus respectivos ámbitos competenciales, a la Cámara de Diputados y de Senadores, ambas del Congreso de la Unión y al Presidente de la República.

3. Por razón de turno correspondió conocer de la demanda al Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, quien la registró con el expediente 1200/2020 y la admitió a trámite.
4. **Sentencia del Juzgado de Distrito.** Seguidos los trámites correspondientes, el treinta de agosto de dos mil veintiuno el Juez de Distrito pronunció sentencia en la cual negó el amparo solicitado.
5. La decisión del Juez de Distrito se sustentó en las consideraciones que a continuación se precisan.
6. Respecto a la regresividad en perjuicio del derecho a un medio ambiente sano, el A quo señaló que la medida reclamada era acorde al

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

principio de progresividad porque en realidad no limitó, restringió, eliminó o desconoció el alcance y la tutela a un medio ambiente sano, ni desconoció la existencia de los derechos humanos y su nivel de tutela subsiste, pues existe evidencia que las acciones efectuadas para combatir el cambio climático siguen realizándose.

7. Estimó que el acto reclamado resulta afín al derecho al medio ambiente sano, porque el objeto de la Ley General de Cambio Climático no fue reformado, por lo que la extinción del fideicomiso no dejó de lado acciones encaminadas a la conservación del medio ambiente.
8. Por otro lado, calificó como **infundado** el argumento en el que la quejosa sostuvo que el Decreto impugnado es contrario al principio de confianza legítima porque anula la posibilidad de captar y canalizar recursos financieros para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.
9. Precisó que el principio invocado no supone el derecho a la permanencia de la regulación existente, ya que dicha estabilidad regulatoria es compatible con cambios legislativos, cuando sean previsibles y derivados de exigencias claras del interés general.
10. Consideró que las autoridades legislativas cumplieron con los requisitos de fundamentación legislativa porque precisaron que el objetivo de la iniciativa es eliminar la opacidad y discrecionalidad en el uso de recursos públicos y fomentar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, aunado a que la libertad de configuración con que cuenta el poder legislativo supone que el control de la constitucionalidad efectuado es laxo.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

11. Sostuvo que, por tratarse de fondos preexistentes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, se pueden reasignar si así lo consideran pertinente las autoridades competentes.
12. Además, resolvió que aun cuando la claridad de las disposiciones de observancia general constituye un imperativo a seguir, debe tomarse en cuenta que ningún artículo constitucional exige la definición de cada concepto que se haya empleado en la formulación de aquéllas, en vista de que ello implicaría una labor interminable e impráctica.
13. Consideró innecesario efectuar el examen de proporcionalidad porque el acto reclamado no concretó ninguna disminución al derecho humano que aduce la sociedad quejosa, esto es, ni constitucional ni legalmente existe obligación por parte del Estado garantizar el sostenimiento de los fideicomisos a fin de tutelar el derecho humano al medio ambiente sano.
14. Concluyó que el acto reclamado se emitió acorde a las reglas del proceso legislativo, pues los grupos parlamentarios que integran la Cámara de Senadores sí intercambiaron sus puntos de vista y, hecho lo anterior, sometieron a votación la iniciativa de ley; de tal suerte que tuvo una aprobación con sesenta y cuatro votos a favor y treinta y nueve votos en contra en lo general y en lo particular del decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático, entre otras, además de ordenar su remisión al Ejecutivo Federal para los efectos del artículo 72 Constitucional.
15. **Recurso de revisión y su adhesión.** Inconforme con esa decisión, la

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

parte quejosa interpuso recurso de revisión. De dicho medio de defensa tocó conocer al Decimoséptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, quien lo registró con número de expediente 398/2021 y lo admitió a trámite. El Presidente de la República se adhirió al recurso de revisión.

16. **Resolución del Tribunal Colegiado.** Seguidos los trámites correspondientes, el veintitrés de junio de dos mil veintidós el órgano colegiado del conocimiento dejó a salvo la competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se pronunciara sobre la problemática de constitucionalidad subsistente.
17. **Trámite ante la Suprema Corte** Por auto de trece de julio de dos mil veintidós el Presidente de este Alto Tribunal registró el recurso con el expediente 361/2022, lo admitió a trámite y lo turnó al Ministro Luis María Aguilar Morales, integrante de la Segunda Sala, para la elaboración del proyecto correspondiente.
18. **Avocamiento.** Mediante proveído de seis de septiembre de dos mil veintidós la Ministra Presidenta de esta Segunda Sala ordenó avocarse al presente asunto y remitió los autos al Ministro Luis María Aguilar Morales para la elaboración del proyecto respectivo.
19. **Retorno.** En sesión de quince de febrero de dos mil veintidós se discutió el asunto, los Ministros integrantes de esta Segunda Sala, por mayoría de tres votos, desecharon el proyecto de resolución presentado y se acordó el retorno a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa.
20. **Publicación.** El proyecto de resolución de esta sentencia fue publicado

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

oportunamente en términos de lo dispuesto por los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo.

II. COMPETENCIA

21. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo previsto en el punto tercero del Acuerdo General Plenario 5/2013, en virtud de que se trata de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia emitida en un juicio de amparo en el cual subsiste el problema de constitucionalidad de normas generales en materia administrativa, competencia de esta Segunda Sala.

22. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

III. OPORTUNIDAD, LEGITIMACIÓN Y CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

23. Resulta innecesario analizar la oportunidad y legitimación de los recursos de revisión, puesto que dichos presupuestos procesales ya fueron estudiados por el Tribunal Colegiado de Circuito remitido.

24. Por lo que hace a las causas de improcedencia, se advierte que ya han

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

sido analizadas por los órganos jurisdiccionales que conocieron con antelación del asunto y esta Segunda Sala no advierte de oficio la actualización de una diversa, por lo que es innecesario hacer mayor pronunciamiento al respecto.

IV. MATERIA DE LA REVISIÓN

25. En la sentencia recurrida, el Juez de Distrito del conocimiento fijó los actos reclamados de la siguiente manera:

1. De la Cámara de Diputados y de la de Senadores del Congreso de la Unión y del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

1a. En el ámbito de su competencia, la discusión, aprobación y promulgación del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de noviembre de dos mil veinte, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones, entre otras, la **Ley General de Cambio Climático, en específico el artículo décimo séptimo** que señala que se **reforman** los artículos 8o., fracción VI; 16, fracciones VI, inciso b) y VII; 32, párrafo segundo; 50, fracción III; 81, primer párrafo y fracción V; 82, primer párrafo; 83, 86, 92, tercer párrafo; 107, y 108, así como la denominación del Capítulo VII del Título Quinto; se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 82 y, se **derogan** los artículos 3o., fracción XXI; 7o., fracción VIII; 8o., fracción XVII; 80; 84, y 85.

26. Los artículos reclamados por la quejosa constituyen el sistema normativo por el cual se reformaron y derogaron las normas que preveían la existencia del fideicomiso del fondo para el cambio climático y se adicionaron diversas para hacer frente a dicho fenómeno, cuya constitucionalidad fue cuestionada. En la sentencia recurrida se negó el amparo solicitado contra de los citados preceptos y esa decisión es

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

controvertida en el medio de defensa materia de esta ejecutoria.

Artículos materia de la revisión

27. En consecuencia, la materia del análisis de la presente ejecutoria será el sistema normativo por el cual se reformaron las normas que preveían la existencia del fideicomiso del fondo para el cambio climático, previsto en los artículos 8o, fracción VI; 16, fracciones VI, inciso b) y VII; 32, párrafo segundo; 50, fracción III; 81, primer párrafo y fracción V; 82, primer y segundo párrafos; 83, 86, 92, tercer párrafo; 107, y 108 de la Ley General de Cambio Climático así como la denominación del Capítulo VII del Título Quinto; se adiciona un segundo párrafo al artículo 82 y, se derogan los artículos 3o., fracción XXI; 7o., fracción VIII; 8o., fracción XVII; 80; 84, y 85, cuyo contenido es el siguiente:

Ley General de Cambio Climático

Artículo 8o. Artículo 8o. Corresponde a las entidades federativas las siguientes atribuciones:

(...)

VI. Gestionar y administrar recursos estatales para apoyar e implementar acciones en la materia;

Artículo 16. El patrimonio del INECC estará integrado por:

(...)

VI. Los ingresos que obtenga por:

(...)

b) Los recursos que se obtengan para el financiamiento de programas específicos;

(...)

VII. Los demás bienes, derechos y aprovechamientos que le fijen las leyes y reglamentos o que provengan de otras fuentes de ingreso.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

Artículo 32. (...)

Para aquellas políticas y actividades que impliquen o que trasladen un costo al sector privado o a la sociedad en general, y que no existan recursos o fuentes internacionales de financiamiento que puedan cubrir los costos para la implementación de dichas políticas y actividades, éstas podrán instrumentarse en dos fases, cuando exista área de oportunidad para los sectores regulados:

I. y II. ...

TÍTULO QUINTO SISTEMA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

(...)

CAPÍTULO VII DE LOS RECURSOS PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

(...)

Artículo 50. La Comisión contará con una secretaría técnica, que ejercerá las facultades siguientes:

(...)

III. Dar seguimiento a los acuerdos de la comisión, del consejo y de las acciones implementadas para enfrentar el cambio climático, así como promover su cumplimiento, además de informar periódicamente al presidente sobre los avances, y

(...)

CAPÍTULO VII DE LOS RECURSOS PARA APOYAR LA IMPLEMENTACIÓN DE ACCIONES PARA ENFRENTAR EL CAMBIO CLIMÁTICO

Artículo 81. Las fuentes de financiamiento para apoyar la implementación de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático serán las siguientes:

(...)

V. El valor de las reducciones certificadas de emisiones de proyectos implementados en los Estados Unidos Mexicanos que de forma voluntaria se adquieran en el mercado, y

(...)

Artículo 82. Los recursos para apoyar la implementación de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático se destinarán a:

(...)

Respecto de la aplicación de los recursos se dará prioridad a las acciones relacionadas con la Adaptación.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

Artículo 83. La Secretaría con cargo a su presupuesto autorizado administrará y ejercerá los recursos destinados para apoyar la implementación de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático, incluyendo aquellos que provengan de otras fuentes de financiamiento. Para tal efecto, la Secretaría emitirá disposiciones generales en las cuales se establezcan, entre otros, los criterios y procedimientos que deberán observarse para la asignación de recursos a los proyectos y acciones que permitan dar cumplimiento al artículo 82 de esta Ley.
(...)

Artículo 86. La administración, aplicación y ejercicio de los recursos destinados para apoyar la implementación de acciones para enfrentar los efectos adversos del cambio climático se sujetará a los procedimientos de control, auditoría, transparencia, evaluación y rendición de cuentas que establecen esta Ley y las disposiciones legales aplicables.

Artículo 92. Se consideran instrumentos económicos los mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado, mediante los cuales las personas asumen los beneficios y costos relacionados con la mitigación y adaptación del cambio climático, incentivándolas a realizar acciones que favorezcan el cumplimiento de los objetivos de la política nacional en la materia.
(...)

Son instrumentos financieros los créditos, las fianzas, los seguros de responsabilidad civil, los fondos y los fideicomisos privados, cuando sus objetivos estén dirigidos a la mitigación y adaptación del cambio climático; al financiamiento de programas, proyectos, estudios e investigación científica y tecnológica o para el desarrollo y tecnología de bajas emisiones en carbono.
(...)

Artículo 107. La Comisión, en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el INECC, deberá elaborar y desarrollar una página de Internet que incluya el informe anual detallado de la situación general del país en materia de cambio climático, el informe anual de la Comisión que alude la fracción XIII del artículo 47 de esta Ley, las acciones que se llevaron a cabo para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático, los recursos que anualmente se asignan en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las dependencias que

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

integran la Comisión para cumplir con las obligaciones de esta Ley y la forma en que se ejercieron; así como los resultados de las evaluaciones de la Política Nacional de Cambio Climático. En dicha página de Internet los particulares podrán revisar el inventario y el registro.

Artículo 108. Los recursos federales que se transfieran a las Entidades Federativas y Municipios, se sujetarán a las disposiciones federales en materia de transparencia y evaluación de los recursos públicos.

V. ESTUDIO DE FONDO

28. Para mejor comprensión del asunto, se considera necesaria la narración de los antecedentes relevantes respecto al Decreto combatido.
29. El fenómeno del cambio climático ha ocupado la agenda pública como un área de interés global para frenar su impacto negativo en el medio ambiente y su correspondiente afectación al derecho a la salud.
30. Es importante mencionar que en mil novecientos noventa y dos, México firmó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante CMNUCC), posteriormente, en mil novecientos noventa y tres fue ratificada ante la Organización de las Naciones Unidas y un año después entró en vigor. Esta Convención estableció un marco de acción cuyo objetivo último es lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático¹.
31. Además, basado en los principios de la CMNUCC, en mil novecientos

¹ Artículo 2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

noventa y cinco se adoptó el Protocolo de Kioto en el cual se establece que las Partes, individual o conjuntamente, se comprometen a que sus emisiones antropógenas agregadas, expresadas en dióxido de carbono equivalente, de los gases de efecto invernadero (Dióxido de carbono, Metano, Óxido nitroso, Hidrofluorocarbonos, Perfluorocarbonos, Hexafluoruro de azufre) no excedan de las cantidades atribuidas a ellas, calculadas en función de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones consignados para ellas².

32. Como parte de la estrategia del Estado Mexicano para combatir el fenómeno, el seis de junio de dos mil doce se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Cambio Climático, en el artículo 80 previó la creación del Fondo para el Cambio Climático con el objetivo de captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. Es así como el treinta de noviembre de dos mil doce se creó el Fideicomiso “Fondo para el Cambio Climático” a través del Contrato de Fideicomiso Público de Administración con número 80662.

33. En particular, respecto del tema relativo al cambio climático, de acuerdo con las Reglas de Operación del Fideicomiso y Administración y pago denominado Fondo para el cambio climático³, dicho fondo tenía como finalidad captar y canalizar recursos financieros públicos, privados,

² Artículo 3 del Protocolo de Kioto. Disponible en:

<http://www.ceida.org/prestige/Documentacion/Protocolo%20Kioto.pdf>

³ Documento disponible en la página web: https://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/portal/publicaciones/2018/REGLAS_OPERACION%20NOV_2018.pdf

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

nacionales e internacionales, para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.

34. Como unidad responsable de dicho fideicomiso fue seleccionada la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
35. Asimismo, para su correcto funcionamiento, acorde con el punto 6.3.1, contaba con un Comité Técnico integrado por un representante de cada una de las siguientes Secretarías: I) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien tendría carácter de Presidente del Comité); II) Secretaría de Hacienda y Crédito Público; III) Secretaría de Economía; IV) Secretaría de Gobernación; V) Secretaría de Desarrollo Social; VI) Secretaría de Comunicaciones y Transportes; VII) Secretaría de Energía; y VIII) Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
36. Respecto a la forma en que se determinaba el destino de los recursos y los mecanismos de operación del fondo y rendición de cuentas, indicaba lo siguiente:

6.3.2 Atribuciones y obligaciones del Comité Técnico

II. Operación del FONDO

- a) Autorizar e instruir a la FIDUCIARIA, la apertura de cuentas bancarias o contratos de inversión para la recepción y dispersión de los recursos con los que cuente el FIDEICOMISO.
- b) Revisar y aprobar los estados financieros que le presente la FIDUCIARIA.
- c) Autorizar las erogaciones que deban realizarse con cargo al patrimonio del FIDEICOMISO, indicando Proyectos/Programas, montos y beneficiarios.
- d) Autorizar las condiciones generales de las aportaciones

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

y los financiamientos que, en su caso, otorgue el FIDEICOMISO.

- e) Instruir a la FIDUCIARIA para conferir mandatos o poderes indelegables para la realización de los fines del FIDEICOMISO.
- f) Cuando se trate de Proyectos/Programas apoyados con recursos del patrimonio del FIDEICOMISO, o con Recursos Etiquetados, aprobar, en caso de ser necesario, la creación, modificación o extinción de uno o más Grupos de Trabajo o Grupos de Trabajo Ad hoc. En los casos de creación de dichos Grupos, se deberá señalar expresamente forma en que se integrarán, así como las facultades que en ellos se deleguen, en el entendido de que estos Grupos de Trabajo o Grupos de Trabajo Ad hoc servirán de apoyo operativo, por lo que no se les podrán delegar poderes de decisión y sus propuestas serán sometidas a consideración y aprobación del COMITÉ TÉCNICO. Los lineamientos de operación de estos Grupos de Trabajo serán elaborados por ellos mismos y aprobados por el Comité Técnico.
(...)"

37. Posteriormente, en dos mil quince México ratificó, ante la Organización de las Naciones Unidas, el Acuerdo de París en el que los Estados parte reconocen que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deben respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos.
38. En el Acuerdo de París se señala que los Estados Parte tienen presente la importancia del compromiso de todos los niveles de gobierno y de los diversos actores, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte, al hacer frente al cambio climático.
39. Acorde con dicho compromiso, se asumieron las obligaciones siguientes:

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

Artículo 2

1. El presente Acuerdo, al mejorar la aplicación de la Convención, incluido el logro de su objetivo, tiene por objeto reforzar la respuesta mundial a la amenaza del cambio climático, en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza, y para ello:

- a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1,5 °C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático;
- b) Aumentar la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y promover la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, de un modo que no comprometa la producción de alimentos; y
- c) Situar los flujos financieros en un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero.

2. El presente Acuerdo se aplicará de modo que refleje la equidad y el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Artículo 3

En sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la respuesta mundial al cambio climático, todas las Partes habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13 con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo enunciado en su artículo 2. Los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo.

Artículo 4

1. Para cumplir el objetivo a largo plazo referente a la temperatura que se establece en el artículo 2, las Partes se proponen lograr que las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero alcancen

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

su punto máximo lo antes posible, teniendo presente que las Partes que son países en desarrollo tardarán más en lograrlo, y a partir de ese momento reducir rápidamente las emisiones de gases de efecto invernadero, de conformidad con la mejor información científica disponible, para alcanzar un equilibrio entre las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros en la segunda mitad del siglo, sobre la base de la equidad y en el contexto del desarrollo sostenible y de los esfuerzos por erradicar la pobreza.

2. Cada Parte deberá preparar, comunicar y mantener las sucesivas contribuciones determinadas a nivel nacional que tenga previsto efectuar. Las Partes procurarán adoptar medidas de mitigación internas, con el fin de alcanzar los objetivos de esas contribuciones.

3. La contribución determinada a nivel nacional sucesiva de cada Parte representará una progresión con respecto a la contribución determinada a nivel nacional que esté vigente para esa Parte y reflejará la mayor ambición posible de dicha Parte, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

4. Las Partes que son países desarrollados deberían seguir encabezando los esfuerzos, adoptando metas absolutas de reducción de las emisiones para el conjunto de la economía. Las Partes que son países en desarrollo deberían seguir aumentando sus esfuerzos de mitigación, y se las alienta a que, con el tiempo, adopten metas de reducción o limitación de las emisiones para el conjunto de la economía, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

5. Se prestará apoyo a las Partes que son países en desarrollo para la aplicación del presente artículo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11, teniendo presente que un aumento del apoyo prestado permitirá a esas Partes acrecentar la ambición de sus medidas.

6. Los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo podrán preparar y comunicar estrategias, planes y medidas para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero que reflejen sus circunstancias especiales.

7. Los beneficios secundarios de mitigación que se deriven de las medidas de adaptación y/o los planes de diversificación económica de las Partes podrán contribuir a los resultados de mitigación en el marco del presente artículo.

8. Al comunicar sus contribuciones determinadas a nivel nacional, todas las Partes deberán proporcionar la información necesaria a

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

los fines de la claridad, la transparencia y la comprensión, con arreglo a lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

9. Cada Parte deberá comunicar una contribución determinada a nivel nacional cada cinco años, de conformidad con lo dispuesto en la decisión 1/CP.21 y en toda decisión pertinente que adopte la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, y tener en cuenta los resultados del balance mundial a que se refiere el artículo 14.

10. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo examinará los plazos comunes para las contribuciones determinadas a nivel nacional en su primer período de sesiones.

11. Las Partes podrán ajustar en cualquier momento su contribución determinada a nivel nacional que esté vigente con miras a aumentar su nivel de ambición, de conformidad con la orientación que imparta la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

12. Las contribuciones determinadas a nivel nacional que comuniquen las Partes se inscribirán en un registro público que llevará la secretaría.

13. Las Partes deberán rendir cuentas de sus contribuciones determinadas a nivel nacional. Al rendir cuentas de las emisiones y la absorción antropógenas correspondientes a sus contribuciones determinadas a nivel nacional, las Partes deberán promover la integridad ambiental, la transparencia, la exactitud, la exhaustividad, la comparabilidad y la coherencia y velar por que se evite el doble cómputo, de conformidad con las orientaciones que apruebe la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo.

14. En el contexto de sus contribuciones determinadas a nivel nacional, al consignar y aplicar medidas de mitigación respecto de las emisiones y absorciones antropógenas, las Partes deberían tener en cuenta, cuando sea el caso, los métodos y orientaciones que existan en el marco de la Convención, a la luz de lo dispuesto en el párrafo 13 del presente artículo.

15. Al aplicar el presente Acuerdo, las Partes deberán tomar en consideración las preocupaciones de aquellas Partes cuyas economías se vean más afectadas por las repercusiones de las medidas de respuesta, particularmente de las que sean países en desarrollo.

16. Las Partes, con inclusión de las organizaciones regionales de integración económica y sus Estados miembros, que hayan llegado a un acuerdo para actuar conjuntamente en lo referente al párrafo

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

2 del presente artículo deberán notificar a la secretaría los términos de ese acuerdo en el momento en que comuniquen sus contribuciones determinadas a nivel nacional, incluyendo el nivel de emisiones asignado a cada Parte en el período pertinente. La secretaría comunicará a su vez esos términos a las Partes y a los signatarios de la Convención.

17. Cada parte en ese acuerdo será responsable del nivel de emisiones que se le haya asignado en el acuerdo mencionado en el párrafo 16 del presente artículo, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 13 y 14 del presente artículo y en los artículos 13 y 15.

18. Si las Partes que actúan conjuntamente lo hacen en el marco de una organización regional de integración económica y junto con ella, y esa organización es a su vez Parte en el presente Acuerdo, cada Estado miembro de esa organización regional de integración económica, en forma individual y conjuntamente con dicha organización, será responsable de su nivel de emisiones que figure en el acuerdo comunicado con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 16 del presente artículo, de conformidad con sus párrafos 13 y 14, y con los artículos 13 y 15. 1

9. Todas las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero, teniendo presente el artículo 2 y tomando en consideración sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y sus capacidades respectivas, a la luz de las diferentes circunstancias nacionales.

Artículo 6

1. Las Partes reconocen que algunas Partes podrán optar por cooperar voluntariamente en la aplicación de sus contribuciones determinadas a nivel nacional para lograr una mayor ambición en sus medidas de mitigación y adaptación y promover el desarrollo sostenible y la integridad ambiental.

Artículo 13

1. Con el fin de fomentar la confianza mutua y de promover la aplicación efectiva, por el presente se establece un marco de transparencia reforzado para las medidas y el apoyo, dotado de flexibilidad para tener en cuenta las diferentes capacidades de las Partes y basado en la experiencia colectiva.

2. El marco de transparencia ofrecerá flexibilidad a las Partes que

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

son países en desarrollo que lo necesiten, teniendo en cuenta sus capacidades, para la aplicación de las disposiciones del presente artículo. Esa flexibilidad se reflejará en las modalidades, los procedimientos y las directrices a que se hace referencia en el párrafo 13 del presente artículo.

3. El marco de transparencia tomará como base y reforzará los arreglos para la transparencia previstos en la Convención, reconociendo las circunstancias especiales de los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, se aplicará de manera facilitadora, no intrusiva y no punitiva, respetando la soberanía nacional, y evitará imponer una carga indebida a las Partes.

4. Los arreglos para la transparencia previstos en la Convención, como las comunicaciones nacionales, los informes bienales y los informes bienales de actualización, el proceso de evaluación y examen internacional y el proceso de consulta y análisis internacional, formarán parte de la experiencia que se tendrá en cuenta para elaborar las modalidades, los procedimientos y las directrices previstos en el párrafo 13 del presente artículo.

5. El propósito del marco de transparencia de las medidas es dar una visión clara de las medidas adoptadas para hacer frente al cambio climático a la luz del objetivo de la Convención, enunciado en su artículo 2, entre otras cosas aumentando la claridad y facilitando el seguimiento de los progresos realizados en relación con las contribuciones determinadas a nivel nacional de cada una de las Partes en virtud del artículo 4, y de las medidas de adaptación adoptadas por las Partes en virtud del artículo 7, incluidas las buenas prácticas, las prioridades, las necesidades y las carencias, como base para el balance mundial a que se refiere el artículo 14.

6. El propósito del marco de transparencia del apoyo es dar una visión clara del apoyo prestado o recibido por las distintas Partes en el contexto de las medidas para hacer frente al cambio climático previstas en los artículos 4, 7, 9, 10 y 11 y ofrecer, en lo posible, un panorama completo del apoyo financiero agregado que se haya prestado, como base para el balance mundial a que se refiere el artículo 14.

7. Cada Parte deberá proporcionar periódicamente la siguiente información:

a) Un informe sobre el inventario nacional de las emisiones antropógenas por las fuentes y la absorción antropógena por los sumideros de gases de efecto invernadero, elaborado utilizando las metodologías para las buenas prácticas aceptadas por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático que haya aprobado la Conferencia de las Partes en calidad de reunión

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

de las Partes en el presente Acuerdo; y

b) La información necesaria para hacer un seguimiento de los progresos alcanzados en la aplicación y el cumplimiento de su contribución

determinada a nivel nacional en virtud del artículo 4.

8. Cada Parte debería proporcionar también información relativa a los efectos del cambio climático y a la labor de adaptación con arreglo al artículo 7, según proceda.

9. Las Partes que son países desarrollados deberán, y las otras Partes que proporcionen apoyo deberían, suministrar información sobre el apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad prestado a las Partes que son países en desarrollo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11.

10. Las Partes que son países en desarrollo deberían proporcionar información sobre el apoyo en forma de financiación, transferencia de tecnología y fomento de la capacidad requerido y recibido con arreglo a lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11.

11. La información que comunique cada Parte conforme a lo solicitado en los párrafos 7 y 9 del presente artículo se someterá a un examen técnico por expertos, de conformidad con la decisión 1/CP.21. Para las Partes que son países en desarrollo que lo requieran a la luz de sus capacidades, el proceso de examen incluirá asistencia para determinar las necesidades de fomento de la capacidad. Además, cada Parte participará en un examen facilitador y multilateral de los progresos alcanzados en sus esfuerzos relacionados con lo dispuesto en el artículo 9, así como en la aplicación y el cumplimiento de su respectiva contribución determinada a nivel nacional.

12. El examen técnico por expertos previsto en el presente párrafo consistirá en la consideración del apoyo prestado por la Parte interesada, según corresponda, y de la aplicación y el cumplimiento por esta de su contribución determinada a nivel nacional. El examen también determinará los ámbitos en que la Parte interesada pueda mejorar, e incluirá un examen de la coherencia de la información con las modalidades, procedimientos y directrices a que se hace referencia en el párrafo 13 del presente artículo, teniendo en cuenta la flexibilidad otorgada a esa Parte con arreglo al párrafo 2 del presente artículo. En el examen se prestará especial atención a las respectivas capacidades y circunstancias nacionales de las Partes que son países en desarrollo.

13. La Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Acuerdo, en su primer período de sesiones, aprovechando la experiencia adquirida con los arreglos relativos a la transparencia en el marco de la Convención y definiendo con más

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

detalle las disposiciones del presente artículo, aprobará modalidades, procedimientos y directrices comunes, según proceda, para la transparencia de las medidas y el apoyo.

14. Se prestará apoyo a los países en desarrollo para la aplicación del presente artículo.

15. Se prestará también apoyo continuo para aumentar la capacidad de transparencia de las Partes que son países en desarrollo.

(...)"

40. Como se advierte, el referido documento contiene las obligaciones a que se ajustan los Estados Parte para adoptar diversas medidas, en el ámbito de sus competencias y acorde con sus formas de organización, con la finalidad de combatir el cambio climático. Sin que en ellos se precise algún mecanismo específico para tal efecto, en el margen de la libre configuración.
41. En ese mismo año, los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas -entre ellos México- aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible⁴ cuyo objetivo trece es adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

Metas del Objetivo 13	Indicadores
13.2 Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	13.2.1 Número de países que han comunicado el establecimiento o la puesta en marcha de una política, estrategia o plan integrado que aumente su capacidad para adaptarse a los efectos adversos del cambio climático y que promueven la resiliencia al clima y un desarrollo con bajas emisiones de gases de efecto invernadero

⁴ Disponible en la página web: <https://www.cedhnl.org.mx/bs/vih/secciones/planes-y-programas/Agenda-2030-y-los-ODS.pdf>.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

sin comprometer por ello la producción de alimentos (por ejemplo, un plan nacional de adaptación, una contribución determinada a nivel nacional, una comunicación nacional o un informe bienal de actualización).

42. El veinte de mayo de dos mil veintidós, diversos legisladores presentaron la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se propuso modificar catorce leyes y abrogar una, para la extinción de cuarenta y cuatro fideicomisos y la continuidad de cuatro fondos. Según lo manifestado en la exposición de motivos, se hizo con la finalidad de eliminar la opacidad y discrecionalidad en el uso de recursos públicos y fomentar la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad. Al dictaminarse la iniciativa, se aumentaron a ciento nueve los fideicomisos a desaparecer.
43. En sesión ordinaria de seis de octubre de dos mil veinte, la Cámara de Diputados aprobó la Minuta con doscientos cuarenta y dos votos a favor, ciento setenta y ocho votos en contra y siete abstenciones. Posteriormente, la turnó a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales.
44. El **veinte de octubre de dos mil veinte**, el Pleno del Senado de la República aprobó el dictamen con sesenta y cuatro votos a favor, treinta y nueve votos en contra y ninguna abstención.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

45. Finalmente, el **seis de noviembre de dos mil veinte** se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas; de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo; de la Ley de Hidrocarburos; de la Ley de la Industria Eléctrica; de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; de la Ley General de Protección Civil; de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero; de la Ley de Ciencia y Tecnología; de la Ley Aduanera; de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario; de la Ley General de Cultura Física y Deporte; de la Ley Federal de Cinematografía; de la Ley Federal de Derechos; de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo; de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados; de la Ley General de Cambio Climático; de la Ley General de Víctimas y se abroga la Ley que crea el Fideicomiso que administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos.
46. En particular, respecto del combate al cambio climático, se prevé una modificación al diseño legislativo, con el que desaparece la figura del Fideicomiso en los términos antes apuntados y se transita a un modelo denominado Programa Especial de Cambio Climático 2021- 2024 (PECC 2021-2024).
47. Para efectos del presente contexto, es menester precisar que ese programa se traduce en un instrumento de planeación derivado de la Ley General de Cambio Climático, en el que se establecen los objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático mediante la definición de prioridades en materia de adaptación,

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

mitigación, investigación, así como la asignación de responsabilidades, tiempos de ejecución, coordinación de acciones y de resultados y estimación de costos, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Cambio Climático⁵.

48. En dicho programa se señala que la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático estará integrada por I) la Secretaría de Gobernación, II) Secretaría de Relaciones Exteriores, III) Secretaría de Marina, IV) Secretaría de Hacienda y Crédito Público, V) Secretaría de Bienestar, VI) Secretaría de Energía, VII) Secretaría de Economía, VIII) Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, IX) Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, X) Secretaría de Educación Pública, XI) Secretaría de Salud, XII) Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, XIII) Secretaría de Turismo y XIV) Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. Además, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía será invitado permanente.
49. En el punto 2.7 Estrategia Nacional de Cambio Climático precisa que la Ley General de Cambio Climático señala la necesidad de contar con **instrumentos de planeación de corto, mediano y largo plazo para la dirección de la acción climática**. Para esto indica que deben existir cinco instrumentos de planeación: 1) la Estrategia Nacional; 2) el Programa Especial; 3) la Política Nacional de Adaptación; 4) las contribuciones determinadas a nivel nacional; y los Programas de las

⁵ Punto 2.4 del Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024 publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de noviembre de dos mil veintiuno. Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/685848/SEMARNAT_081121_EV.PDF

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

entidades federativas.

50. Del Programa Especial de Cambio Climático se destaca la inclusión de cuatro objetivos prioritarios para contribuir al avance en el cumplimiento de los compromisos adoptados por México a nivel internacional.

Objetivos Prioritarios del Programa Especial de Cambio Climático 2021-2024
1.- Disminuir la vulnerabilidad al cambio climático de la población, los ecosistemas y su biodiversidad, así como de los sistemas productivos y de la infraestructura estratégica mediante el impulso y fortalecimiento de los procesos de adaptación y el aumento de la resiliencia.
2.- Reducir las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero a fin de generar un desarrollo con bienestar social, bajo en carbono y que proteja la capa de ozono, basado en el mejor conocimiento científico disponible.
3.- Impulsar acciones y políticas sinérgicas entre mitigación y adaptación, que atiendan la crisis climática, priorizando la generación de cobeneficios ambientales, sociales y económicos.
4.- Fortalecer los mecanismos de coordinación, financiamiento y medios de implementación entre órdenes de gobierno para la instrumentación de la política de cambio climático, priorizando la co-creación de capacidades e inclusión de los distintos sectores de la sociedad, con enfoque de derechos humanos.

51. El objetivo prioritario 4 se subdivide en siete estrategias prioritarias, siendo la segunda la 4.2. Impulsar y orientar el presupuesto y el financiamiento hacia el logro de los objetivos y metas nacionales para la mitigación y adaptación al cambio climático.

Acción puntual	Tipo de Acción Puntual	Dependencias y/o Entidades responsables de instrumentar la Acción puntual	Dependencia o Entidad coordinadora (encargada del seguimiento)

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

		(instituciones coordinadas)	
4.2.1 Identificar, impulsar y orientar tanto el financiamiento como la cooperación internacional para el cambio climático en el sector ambiental federal, hacia el logro de los objetivos y metas nacionales e institucionales para la mitigación y adaptación.	Específico	SEMARNAT INECC ⁶	SEMARNAT
4.2.2 Reforzar la estrategia ante riesgos públicos por fenómenos naturales perturbadores y cambio climático, al patrimonio y fuente de ingresos de las familias, como al patrimonio y finanzas públicos, con enfoque de gestión integral de riesgos y coordinación entre gobiernos estatales y municipales.	Específico	SHCP ⁷	SHCP
4.2.3 Medir el gasto operativo derivado de efectos adversos del cambio climático desglosado por sargazo, sequía, inundación, huracán, incendio, del sector bancario.	Específico	SHCP	SHCP
4.2.4 Medir e	Específico	SHCP	SHCP

⁶ Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

incentivar el monto de financiamiento del sector bancario a inversión en generación de energía limpia.			
4.2.5 Impulsar el financiamiento a empresas con proyectos sostenibles sobre energía renovable, edificación, vivienda, transporte, sectores agropecuario, forestal y pesquero, así como proyectos de infraestructura a fin de generar beneficios al medio ambiente.	Específico	SHCP	SHCP
4.2.6 Fortalecer los esquemas de pago por servicios ambientales y favorecer la participación de la iniciativa privada, los gobiernos locales y sociedad civil en el ámbito rural y urbano.	Específico	CONAFOR ⁸ CONAGUA ⁹	CONAFOR
4.2.7 Impulsar la adopción de salvaguardas ambientales, sociales y de gobernanza en el FONADIN ¹⁰ con el objetivo de que incentiven la participación del sector privado en la inversión de proyectos de infraestructura sostenible.	Específico	SHCP	SHCP
4.2.8 Incrementar la	Específico	SHCP	SHCP

⁸ Comisión Nacional Forestal

⁹ Comisión Nacional del Agua

¹⁰ Fondo Nacional de Infraestructura

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

<p>calidad de evaluación en los estudios de los programas y proyectos de inversión a través de apoyo técnico de la banca de desarrollo con énfasis en proyectos que contengan un enfoque de mitigación y adaptación al cambio climático.</p>			
<p>4.2.9 Impulsar el financiamiento de acciones climáticas a través de proyectos transformacionales desarrollados por actores sociales, que son necesarios en el territorio nacional, para reducir la vulnerabilidad climática y las emisiones de gases de efecto invernadero.</p>	<p>Específico</p>	<p>SEMARNAT</p>	<p>SEMARNAT</p>

52. Lo reseñado permite advertir la evolución que ha tenido el combate al cambio climático como eje prioritario en el marco legal derivado de la adquisición de compromisos internacionales. De forma ilustrativa, se citan los montos que históricamente se han asignado para tal efecto, a partir de la información obtenida del Presupuesto de Egresos de dos mil diecinueve a dos mil veintitrés, de los que se advierte un incremento año con año (salvo del 2021 al 2022 que disminuyó), conforme a lo siguiente:

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

Año	Monto
2019	\$39,125,536,166 ¹¹
2020	\$55,883,843,012 ¹²
2021	\$70,274,272,931 ¹³
2022	\$66,542,352,922 ¹⁴
2023	\$187,968,487,439 ¹⁵

53. Una vez mencionados los antecedentes de la Ley General de Cambio Climático, se estima conveniente realizar una síntesis de los agravios hechos valer por la recurrente principal.

Regresividad en materia de transparencia en el ejercicio de los recursos.

¹¹ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018#gsc.tab=0 (cfr. Anexo 16 RECURSOS PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO)

¹² Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5581629&fecha=11/12/2019#gsc.tab=0 (cfr. Anexo 16 RECURSOS PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO)

¹³ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5606271&fecha=30/11/2020#gsc.tab=0 (cfr. Anexo 16 RECURSOS PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO)

¹⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5636709&fecha=29/11/2021#gsc.tab=0 (cfr. Anexo 16 RECURSOS PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO)

¹⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672637&fecha=28/11/2022#gsc.tab=0 (cfr. Anexo 16 RECURSOS PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO)

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

54. En su primer agravio la recurrente manifiesta que la desaparición del Fondo para el Cambio Climático fomenta la falta de transparencia y rendición de cuentas pues dejan de existir reglas de operación y lineamientos para asignar recursos a las actividades y proyectos, con ello imposibilita cumplir con el objetivo de la Ley General de Cambio Climático, esto es, crear una estructura financiera que permita implementar y llevar a cabo proyectos, acciones y programas para la mitigación y adaptación al cambio climático.

55. Asegura que la motivación del legislativo no fue del todo acertada, pues la administración del Fondo para el Cambio Climático siempre fue para la consecución de sus fines, con transparencia y que se usaran los recursos de forma adecuada, ya que para ello existían las Reglas de Operación del Fideicomiso de Administración y Pago denominado Fondo para el Cambio Climático, con directrices para ejercerlos de manera eficiente, oportuna, equitativa y transparente.

Regresividad por desprotección al derecho al medio ambiente adecuado.

56. Argumenta que la disolución del Fondo para el Cambio Climático realizará un uso abusivo del gasto público pues se dejará de cumplir con el objetivo de la Ley General de Cambio Climático en la vertiente de apoyar acciones de forma puntual para la adaptación y la mitigación, pues no existen reglas de operación para la asignación de los recursos a los diversos proyectos con el objetivo de mitigar o adaptar los efectos del cambio climático, por lo que se está dejando de proteger y garantizar el derecho a un medio ambiente sano, pues el acto reclamado no

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

establece los mecanismos, ni lineamientos para asignar recursos a estas acciones que reducirían la vulnerabilidad y mantendrían y aumentarían la resiliencia de sistemas humanos y ecológicos a los impactos negativos del cambio climático.

57. Insiste que el que deje de existir el fideicomiso y ahora los recursos dependan del Presupuesto de Egresos de la Federación implica que la erogación resulte de un contexto político y no de las necesidades reales de la población, entonces, la asignación no se realizará de forma clara, expedita, ni transparente, pues ya no existen reglas de operación, siendo que la redacción actual del artículo 82 no establece como se llevará a cabo.
58. Indica que la integración del Comité Técnico previsto en el anterior numeral 84 de la Ley General de Cambio Climático permitía que las decisiones se tomaran de manera colegiada y se evitaran decisiones arbitrarias.
59. Argumenta que el acto legislativo no deriva del interés general y resulta ser regresiva y que genera la inmovilización total o parcial de las medidas para hacer frente al cambio climático, al haberse desaparecido un instrumento que tenía por objeto financiar proyectos de adaptación, reforestación y deforestación evitada, estudios de factibilidad, entre otras medidas para combatir ese fenómeno. Aduce que la nueva legislación no se adapta al contexto social, ni a las necesidades públicas.
60. Continúa en el sentido de que la asignación de fondos se hacía mediante convocatorias abiertas, lo que permitía que la ayuda

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

monetaria llegara a los actores locales, de forma inclusiva, pues a través del Fondo se podían recibir recursos presupuestales e internacionales; siendo que, bajo el esquema actual, no se justifica que la SEMARNAT sea la única entidad con decisión sobre los recursos y no queda claro cómo se hará de manera transparente.

61. Precisados los agravios de la recurrente principal, esta Segunda Sala advierte que **la pretensión de la quejosa en el juicio de amparo y en el presente recurso se traduce en hacer valer que el cambio de estrategia del Estado Mexicano para combatir el cambio climático, de un fideicomiso a una asignación presupuestal a la SEMARNAT transgrede, en su vertiente de no regresión, el derecho humano a un medio ambiente sano**, al desprotegerse, fomentar menor transparencia y violentar el principio de confianza legítima.
62. Por tanto, metodológicamente lo primero que debe hacerse frente a un caso como el que nos ocupa es definir si dicha medida se encuentra inmersa en el ámbito de políticas públicas y de qué manera es posible ejercer el control de la constitucionalidad, conforme a los límites previstos en el sistema de pesos y contrapesos que rige en nuestro país.

A) Definición de política pública

63. Las políticas públicas se han conceptualizado como un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

público¹⁶.

64. Lo que resulta relevante, pues con ello se da cuenta que el proceso de creación de una política pública es interdisciplinario, y requiere de conocimientos específicos para poder definir su idoneidad, frente a la problemática que pretende solucionar.
65. Razón de lo anterior, las políticas públicas pueden estar previstas en ley, o en un acto administrativo emanado del Ejecutivo, siempre y cuando tenga sustento en una facultad concedida en la norma, lo que dependerá de la problemática a tratar. Es decir, existen políticas públicas emanadas tanto del legislativo, como del ejecutivo, siendo que su única distinción es el proceso de creación conforme a las facultades con que cuenta uno u otro órgano.
66. En el caso del cambio climático, como se especificó en líneas anteriores, México ha adquirido diversos compromisos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, el Acuerdo de París y la Agenda 2030, que muestran el interés de ser parte de un esfuerzo conjunto para frenar el fenómeno.

B) Control de la constitucionalidad y política pública.

67. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación comparte la idea que el control de constitucionalidad es una exigencia del Estado de Democrático de Derecho; sin embargo, su ejercicio trae aparejadas

¹⁶ Aguilar, Luis F. (2009) Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (2009) Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación. Porrúa, México, D. F.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

reglas que permiten al Poder Judicial de la Federación coexistir con el Ejecutivo y el Legislativo en observancia al principio de separación que constitucionalmente rige su función.

68. Para ello, es patente precisar que se trata de una facultad que también tiene límites. Estos se encuentran en que no está permitido a las personas juzgadoras tomar decisiones de gobierno que constitucionalmente corresponden a la Administración, al tratarse de actos discrecionales cuyo margen de apreciación, valoración o decisión es ejercido para la consecución de objetivos de interés general, con respeto a los derechos humanos¹⁷.
69. Se explica, la valoración que está permitida a las personas juzgadoras está limitada, precisamente, en el principio de separación de poderes y se circunscribe únicamente a aquellos casos en que esté demostrada una afectación real y actual de los derechos humanos. **La persona juzgadora no puede sustituirse a las legítimas decisiones de gobierno, esto es, no puede trasladarse a ésta la decisión administrativa.**
70. El cuestionamiento que entonces surge es **¿de qué manera se limitan las políticas públicas por parte del Poder Judicial Federal?** Para responder a esa incógnita, lo primero que debe decirse es que la función de la persona juzgadora constitucional tiene como objetivo evitar un actuar caprichoso o arbitrario en la política pública.

¹⁷ Cfr. Laguna de Paz, José Carlos, "Control Jurisdiccional de la discrecionalidad administrativa", Revista Española de Derecho Administrativo, Núm. 186, julio-septiembre de 2017.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

71. El control de la constitucionalidad ejercido desde la función judicial se ha reconocido como una herramienta para exigir que en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas se tomen en cuenta las obligaciones que se desprenden de los derechos humanos¹⁸.
72. En otras palabras, las funciones legislativa y administrativa tienen un amplio margen de configuración de la política pública; sin embargo, no es ilimitado, ya que debe respetar los límites constitucionales, es decir, no podrá modificar el **núcleo duro de los derechos y tampoco podrá desproteger los bienes tutelados en la Carta Magna**.
73. Al juzgador constitucional **corresponde analizar si la decisión adoptada no excede los límites de su potestad de configuración**, acorde con los derechos humanos, **pero en forma alguna le compete evaluar en sentido amplio** la idoneidad de los mecanismos implementados por el Legislativo o el Ejecutivo; pues ello se trata de una decisión de política pública, reservada al poder que cuenta con la legitimidad democrática para adoptar esas medidas, de ahí que solamente puede haber control judicial, cuando exista transgresión a los derechos fundamentales¹⁹.
74. En conclusión, la función de la jurisdicción, en tratándose de políticas públicas, es la de **constituirse en un poder equilibrador entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, que establece un control de las cuestiones competenciales y que mantiene, en consecuencia, la**

¹⁸ Cfr. Quinche-Ramírez, Manuel Fernando, et. al. El control judicial de las políticas públicas como instrumentos de inclusión de los Derechos Humanos. Bogotá, Vniversitas, 2010, p. 135.

¹⁹ Cfr. Martínez Pabello, La influencia de la Función Jurisdiccional en la Implementación de Políticas Públicas, en Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia, Vol. 2, Núm. 5, marzo-junio de 2017.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

supremacía de la Constitución y vigilar que se respeten los procedimientos, y que cualquier acto se subordine al orden jurídico de la norma fundamental.

75. Ejercicio que debe hacerse con respeto a la independencia de la voluntad política, pues existe una interrelación y coexistencia entre la tutela a los derechos fundamentales y la valoración de las políticas públicas impuestas como directrices del desarrollo nacional. Dando pie a la intervención del Poder Judicial Federal en aquellos casos en que se vea vulnerado el núcleo duro de un derecho humano.
76. La línea jurisprudencial del Alto Tribunal ha sido constante en establecer la necesidad de velar por la protección de los derechos fundamentales a la par que se observan los límites de la voluntad política; de ahí que, se han emitido diversos criterios que dan luz para establecer una ruta de análisis frente a dichos casos. Con ello, se ha delimitado la forma en que debe emprenderse el control de constitucionalidad cuando el acto lleva inmerso cuestiones de política pública.
77. Al emitir la tesis aislada de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS CUESTIONES MERAMENTE POLÍTICAS NO SON SUSCEPTIBLES DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL”**²⁰, la Primera Sala resolvió en el sentido de reconocer la importancia de destacar aquellos tópicos que pueden considerarse como justiciables y los que no lo son. Se pronunció en el sentido de que **las cuestiones meramente políticas no son susceptibles de análisis en sede**

²⁰ Tesis 1a. XXXV/2008, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Abril de 2008, Tomo XXVII, página 1780, registro digital [169915](#).

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

judicial, pues de hacerse así, podría caerse en la judicialización de temas estrictamente políticos.

78. También, la referida Primera Sala, en la tesis aislada de rubro **“INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR NORMAS TRIBUTARIAS. EL UNIVERSO DE AFECTACIÓN AL CONTRIBUYENTE APTO PARA ACTUALIZARLO, SE DELIMITA POR SU CALIDAD DE SUJETO PASIVO DE LA RELACIÓN TRIBUTARIA”**²¹, entre otras cosas se pronunció en cuanto a que la norma constitucional sirve a las personas para protegerse de muchas maneras del poder impositivo, pero no para que, vía judicial, **puedan controlar la dirección de la política fiscal**.
79. Concluyó que la dirección del poder impositivo no corresponde exclusivamente a los contribuyentes, sino, de acuerdo con un postulado del constitucionalismo clásico incorporado en nuestro sistema, a toda la población, a través de sus representantes populares.
80. Por su parte, esta Segunda Sala en la jurisprudencia de rubro: **“ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013. NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY”**²² interpretó el sistema jurídico que rodea a los **estímulos fiscales**, para concluir que se trata de un mecanismo de política fiscal implementado por el Estado para disminuir la carga tributaria, con un fin público, lo que no se traduce en un derecho

²¹ Tesis 1a. CLXXXV/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I, página 449, registro digital [2009202](#).

²² Tesis 2a./J. 128/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, página 893, registro digital [2008035](#).

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

humano sino en una prestación de carácter económico, al que no le son aplicables los principios de progresividad de los derechos humanos y de irretroactividad de la ley contenidos en los artículos 1o. y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

81. Se afirmó, que no es obligación del Estado concederlo e incluso, que dentro de sus facultades se encuentra el desaparecerlo, sin haber generado ningún derecho adquirido.
82. También esta Segunda Sala en la jurisprudencia de rubro: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN”**²³, determinó que en tratándose de leyes fiscales la intensidad del escrutinio constitucional es flexible o laxo, debido a que el legislador cuenta con libertad configurativa del sistema tributario sustantivo y adjetivo.
83. Concluyó que, para no vulnerar la voluntad política del creador de la norma, **la posibilidad de injerencia de la persona juzgadora es menor y, por ende, la intensidad de su control es más limitada.**
84. En la diversa tesis asilada de rubro: **“RENTA. EL ARTÍCULO 9 DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, AL SEÑALAR QUE LAS PERSONAS MORALES DEBERÁN CALCULAR EL TRIBUTO APLICANDO AL RESULTADO FINAL OBTENIDO EN EL EJERCICIO LA TASA DEL 30%, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE**

²³ Tesis 2a./J. 11/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 51, Febrero de 2018, Tomo I, página 510, registro digital [2016133](#).

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY²⁴, analizar la variación a la tasa impuesta a las personas morales, con motivo de las reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta, esta Segunda Sala reiteró el criterio relativo a que **el legislador cuenta con un amplio margen de configuración y creación del sistema tributario**, lo que le permite modificar los elementos del tributo en forma libre, a condición de respetar los principios tributarios de equidad y proporcionalidad.

85. Por su parte, el Pleno de este Alto Tribunal al emitir la tesis aislada de rubro **“POLÍTICA TRIBUTARIA. LAS RAZONES Y CONSIDERACIONES EXPRESADAS EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE UN TRIBUTO, SE ENCUENTRAN INMERSAS EN EL CAMPO DE AQUÉLLA, POR LO QUE NO ESTÁN SUJETAS AL ESCRUTINIO CONSTITUCIONAL EN SEDE JURISDICCIONAL”**²⁵ reconoció que la configuración del sistema impositivo atiende a la política tributaria que el legislador estima idónea en un momento determinado y el desarrollo de dicha actividad en un entorno democrático corresponde de manera exclusiva al Poder Legislativo.
86. De ahí que, se dijo que definir la idoneidad para contribuir al gasto público escapa al escrutinio constitucional que pudiera emprenderse en sede jurisdiccional, habida cuenta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece parámetro alguno al que deba ceñirse la política tributaria que decida emplear el legislador con tal finalidad, lo que no implica la inobservancia de otros principios constitucionales, la vigencia del principio democrático y la reserva de

²⁴ Tesis 2a. XXVII/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 53, Abril de 2018, Tomo I, página 859, registro digital [2016658](#).

²⁵ Tesis P. XXXIX/2011 (9a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro I, Octubre de 2011, Tomo I, página 595, registro digital [160802](#).

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

ley en materia impositiva.

87. También, el Pleno al emitir la tesis aislada de rubro “**DERECHO AL MÍNIMO VITAL. EL LEGISLADOR CUENTA CON UN MARGEN DE LIBRE CONFIGURACIÓN EN CUANTO A LOS MECANISMOS QUE PUEDE ELEGIR PARA SALVAGUARDARLO**”²⁶

reconoció que, en cuanto al derecho al mínimo vital como expresión del principio de proporcionalidad tributaria, **el legislador cuenta con un margen de libre configuración**, de ahí que pueden servir figuras tan dispares como las exenciones generales, las deducciones generalizadas, las deducciones específicas por concepto o la valoración de condiciones sistémicas. Es decir, se reconoció la libertad para determinar la forma en la que el Estado social distribuya sus recursos.

88. Los precedentes citados dan muestra de que la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido en el sentido de observancia al principio de división de poderes que prevé la existencia de la discrecionalidad en la voluntad política y que el límite que se utiliza como factor de valoración es la afectación al núcleo duro de los derechos humanos, a través de un ejercicio de ponderación, con lo que se asegura la protección de éstos, pero con un mínimo de injerencia sobre las decisiones políticas asumidas por el Legislativo y el Ejecutivo.

89. Tarea que, como se ha planteado en la línea jurisprudencial, reconoce la libre configuración que tienen las legislaturas, así como el amplio margen de actuación del ejecutivo, pero también, limitándolo en aquellos supuestos en que los derechos fundamentales se ven

²⁶ Tesis P. X/2013 (9a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, página 133, registro digital [159822](#).

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

afectados, sin superar el examen de ponderación.

C) Aplicación al caso.

90. Acorde con lo anterior, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que la pretensión de la parte quejosa se encuentra encaminada a que se realice un examen de la modificación legislativa que transitó de un modelo de Fideicomiso a uno de Programa Especial de Cambio Climático bajo responsabilidad de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT), lo que metodológicamente implicaría los siguientes pasos:

- a) Evaluar la política pública que venía desarrollándose a través del Fideicomiso.
- b) Evaluar la nueva política pública correspondiente a la asignación de recursos presupuestales por conducto de la SEMARNAT.
- c) Determinar cuál de las dos resulta más apta o idónea para enfrentar el problema del cambio climático.

91. De conformidad con el marco normativo expuesto, se advierte que el combate al cambio climático por parte del Estado Mexicano está conformado por una serie de políticas públicas que han sido parte del Plan Nacional de Desarrollo, tanto en sexenios pasados, como en el presente. También, que han sido adoptados diversos compromisos internacionales y que es un tema del cual se ha ocupado la agenda legislativa nacional.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

92. Por tanto, al partir de la premisa que las políticas públicas son fruto no sólo del Ejecutivo, sino también del Legislativo, es posible concluir que la modificación a la estrategia del combate al fenómeno del cambio climático es un tema, precisamente, de política pública.
93. Siendo así, su diseño, a nivel de leyes, está inmerso en las facultades de libre configuración con que cuenta el Poder Legislativo, reconocido a los representantes de los ciudadanos para establecer el régimen legal que consideren necesario acorde a la realidad social, política, económica y jurídica del Estado.
94. Lo anterior adquiere vigencia al considerar que el Estado se encuentra siempre en una dinámica de evolución, donde la interacción con el entorno social se da ante una pluralidad de condiciones que día a día se modifican. Lo que obliga a que el derecho, expresado en sus diferentes aristas, no permanezca estático, sino que responda de manera eficaz y efectiva ante los problemas que se originan con motivo de esa evolución.
95. Ello no implica que la facultad de libre configuración sea omnímoda, sino que encuentra su límite en los derechos fundamentales, concretamente en el respeto al núcleo duro de éstos, en los términos apuntados en el apartado anterior. De ahí que, para que este Alto Tribunal pueda llevar a cabo el ejercicio de control de constitucionalidad para el cual está facultado, debe atenderse a la pretensión de la parte quejosa y verificar si los argumentos de inconstitucionalidad de la política pública sometida a su arbitrio son aptos y suficientes para demostrar la existencia de una transgresión a la esfera de derechos, acorde con el principio de mínima

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

injerencia.

96. Cuestión que no debe hacerse de manera laxa, sino que el tamiz resulta más estricto al encontrarse situado en la dinámica de control de pesos y contrapesos, es decir, no se trata de sustituirse en el Legislativo o en el Ejecutivo, sino de verificar que no existan violaciones al núcleo duro de los derechos fundamentales, lo que habilita la excepcionalidad en la intromisión del diseño de políticas públicas y, en su caso, ordenar las medidas necesarias para lograr su reparación.
97. En el caso, los argumentos de inconformidad de la parte quejosa gravitan en el hecho de que, por dejarse atrás el sistema de Fideicomiso, **la asignación de los recursos no se llevará a cabo de manera eficiente, oportuna, equitativa y transparente**, lo que imposibilita cumplir con el objetivo de la Ley General de Cambio Climático, en cuanto a la mitigación de ese problema, además de que ello no se adapta al contexto social ni a las necesidades públicas.
98. A consideración de esta Segunda Sala, dichos argumentos resultan jurídicamente ineficaces para demostrar la inconstitucionalidad de la norma reclamada, pues ese análisis debe sostenerse a partir de los vicios que ésta, en su caso, pudiera tener y el nexo causal con una violación a los derechos fundamentales, más aún en tratándose del diseño de políticas públicas, lo que no sería posible advertir a partir del ejercicio de comparación que pretende la parte quejosa, bajo el **supuesto hipotético de que los recursos no van a ejercerse de la mejor manera**, ya que al tratarse de un **acto futuro de realización incierta**, de ello no se hace patente de qué manera se está frente a una transgresión al principio de no regresión por desprotección del derecho

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

al medio ambiente adecuado.

99. Esas manifestaciones se tornan dogmáticas al no estar sustentadas en evidencia apta y suficiente para demostrar el extremo pretendido. Esto es, no acreditan que la norma tenga el impacto que invoca de forma actual y real. Así, la afectación alegada debe presentar una relación causal con la disposición cuestionada, que no puede ser hipotética, conjetural o abstracta, sino palpable y discernible.

100. De ahí que, no está demostrado de forma alguna que el hecho de que los fondos para el combate al cambio climático sean operados por la SEMARNAT y no a través de un fideicomiso, represente una transgresión a los derechos fundamentales, mucho menos a los de la parte quejosa en su calidad de persona moral.

101. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA”²⁷**.

102. Además, el juicio de amparo no es un mecanismo para definir qué política pública es más idónea que la otra, para alcanzar los fines para los cuales fue ideada, dado que lo que debe calificarse, en su caso, es una transgresión que haya tenido un resultado en el mundo fáctico, es decir, que impacte directamente al núcleo duro del derecho

²⁷ Tesis 2a./J. 88/2003, Novena época, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octubre de 2003, Tomo XVIII, página 43, registro digital [183118](#).

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

fundamental, acreditable y corregible a través de la sentencia.

103. Es decir, no puede evaluarse la idoneidad de una política pública sobre de otra, **sin que esté demostrada una violación al derecho humano al medio ambiente sano**, pues ello se encuentra inmerso en la facultad configurativa del legislador, quien tiene amplia libertad para determinar los mecanismos que considere adecuados para dirigir la política de combate al cambio climático.
104. Máxime que, no se advierte que con el nuevo diseño normativo se hubiese abandonado ese rubro, es decir, la importante tarea del Estado Mexicano para combatir el cambio climático y sus efectos, a partir de los compromisos internacionales a partir de la suscripción de convenios y tratados de la materia. Por el contrario, como ha quedado demostrado en el apartado de antecedentes, incluso ha resultado mayor el monto de lo destinado con anterioridad.
105. En consecuencia, el transitar de un modelo de fideicomiso al de una asignación presupuestal a una Secretaría de Estado se trata de la elección de un mecanismo distinto para regular la manera en que las autoridades mexicanas afrontan ese fenómeno, cuyo único límite de actuación es de la vulneración a los derechos humanos, pero visto desde un punto más riguroso, que en el caso, no fue acreditado por la parte quejosa.
106. En lo tocante a la transparencia de los recursos que se han de ejercer, esta Segunda Sala no advierte alguna situación de excepcionalidad que sustraiga al mecanismo legal previsto en la reforma reclamada que impida que se apliquen las leyes generales y federales de la materia. Tampoco prevé que las autoridades encargadas de la ejecución del

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

gasto no deban cumplir con el esquema de rendición de cuentas.

107. Lo que se reduce a que el juicio de amparo contra normas no resulta un medio para evaluar si un modelo puede ser “más transparente que otro”, pues ello partiría, nuevamente, de supuestos hipotéticos que no han sido acreditados ante las autoridades correspondientes en materia de acceso a la información.
108. Además, tampoco es sostenible la premisa que pretende la recurrente relativa a calificar lo correcto o incorrecto de las razones que sostienen a la iniciativa de ley, en relación con el hecho de que anteriormente eran más fiscalizable el ejercicio de los recursos, a comparación del nuevo esquema.
109. Pues como ya se dijo, ello sería tanto como aceptar la idea de que el juicio de amparo tenga como objeto evaluar las políticas públicas desde un punto de vista en el que se califique si el manejo de los recursos era óptimo o no durante la gestión administrativa. Cuestión que escapa en un primer momento del control de constitucionalidad, pues para ello existen instancias específicas previstas en el sistema constitucional que son las encargadas de auditar y evaluar, con datos y elementos de contabilidad, dicha situación.
110. Sin que corresponda a este Alto Tribunal, a través de un amparo contra normas, otorgar la calificativa de **óptimo**, pues sería tanto como evaluar la gobernanza del país en una sentencia de amparo, a través de expresiones genéricas, sin que hubiesen pasado por el procedimiento e instancias correspondientes.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

111. De ahí que, al no estar demostrada una transgresión a los derechos fundamentales de la población bajo el argumento de no regresión, no es susceptible de llevarse a cabo el ejercicio comparativo pretendido por la parte recurrente, para determinar la idoneidad de una u otra política pública.
112. En cuanto al principio de confianza legítima, no se acredita que la quejosa resultara afectada por un cambio de política del poder público que tuviera una trascendencia tal, que afecte el proyecto de vida de la población o la conducta que reiteradamente venía realizando en detrimento al principio de seguridad jurídica.
113. Pues como se ha adelantado, ello es parte del diseño de las políticas públicas que tanto el Ejecutivo como el Legislativo realizan, sin que se actualice un supuesto de transgresión tal a los derechos humanos.
114. Máxime que, como se ha insistido, no se está eliminando de la agenda pública un tema tan trascendente como lo es el cambio climático, sino que se está modificando la manera de enfrentar el problema acorde con las facultades y competencias de los diversos niveles de gobierno.
115. Esto es, no está jurídicamente acreditado que la transición al nuevo modelo evite captar y canalizar recursos financieros públicos, privados, nacionales e internacionales para apoyar la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.
116. Al haber resultado jurídicamente ineficaces los agravios, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia de la Unión solicitado por la parte quejosa.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

117. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

VI. REVISIÓN ADHESIVA

118. En atención a la conclusión alcanzada, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación procede a declarar **sin materia** la revisión adhesiva interpuesta por el Presidente de la República, toda vez que ha desaparecido la condición a la que estaba sujeto su interés para interponer la adhesión, esto es, reforzar la sentencia recurrida²⁸.

119. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

VII. DECISIÓN

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se confirma la sentencia recurrida.

²⁸ Véase, en lo conducente, las tesis [1a./J. 71/2006](#) de rubro: “**REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIV, octubre de 2006, página 266; y [2a./J. 166/2007](#) de rubro: “**REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA.**”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, novena época, tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552.

AMPARO EN REVISIÓN 361/2022

SEGUNDO. La Justicia de la Unión no ampara ni protege a Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Asociación Civil en contra del Decreto reclamado.

TERCERO. Queda sin materia la revisión adhesiva.

Notifíquese con testimonio de esta ejecutoria devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.