AMPARO EN REVISIÓN 688/2024

QUEJOSAS Y RECURRENTES: ********.**

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF
COTEJÓ
SECRETARIO: RICARDO LAGUNA DOMÍNGUEZ
SECRETARIO AUXILIAR: EDGAR SERRANO GARCÍA

ÍNDICE TEMÁTICO

Dos asociaciones civiles, cuyo objeto social es promover el desarrollo sustentable, la preservación de la flora y fauna silvestre, la prevención y control de la contaminación de agua, aire y suelo; así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, promovieron demanda de amparo indirecto en contra de la omisión del Congreso de la Unión de legislar en materia de reducción del empleo de carbón en la generación de energía eléctrica conforme a lo dispuesto en el artículo Décimo Séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece; el Juzgado de Distrito dictó sentencia en la que negó el amparo y protección a la parte quejosa.

En desacuerdo, las asociaciones civiles quejosas interpusieron recurso de revisión, respecto del cual solicitaron a esta Suprema Corte ejerciera su facultad de atracción para conocer del mismo y, en sesión de veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro, la extinta Primera Sala ejerció su facultad de atracción.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	**ANTECEDENTES Y TRÁMITE**	Se precisan los antecedentes relevantes del asunto.	2-22
II.	**COMPETENCIA**	El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente asunto.	22
III.	**PROCEDENCIA**	Es procedente el recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa.	22
IV.	**LEGITIMACIÓN**	La parte recurrente cuenta con	23

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

		legitimación.	
V.	**OPORTUNIDAD**	Resulta oportuno el recurso de revisión.	23-24
VI.	**MATERIA DEL RECURSO Y PRECISIÓN DE LA LITIS**	Determinar si el mandato constitucional relativo a hacer las adecuaciones al marco jurídico en materia de energía implica el deber de eliminar la generación de energía a partir del carbón.	24-29
VII.	**ESTUDIO DE FONDO**	VII.1. Congruencia y exhaustividad. VII.2. Doctrina constitucional sobre las omisiones legislativas. VII.3. Parámetro constitucional y convencional de protección ambiental. VII.4. Estudio del caso concreto.	29-73
VIII.	**DECISIÓN**	**PRIMERO.** En la materia del recurso de revisión de la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida. **SEGUNDO.** La Justicia de la Unión no ampara ni protege a la parte quejosa contra la omisión legislativa reclamada, por los razonamientos expuestos en el apartado VII de esta ejecutoria.	73-74

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

AMPARO EN REVISIÓN 688/2024

QUEJOSAS Y RECURRENTES: ********.**

VISTO BUENO
SR/A. MINISTRA/O
PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF
COTEJÓ
SECRETARIO: RICARDO LAGUNA DOMÍNGUEZ
SECRETARIO AUXILIAR: EDGAR SERRANO GARCÍA

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintinueve de enero de dos mil veintiséis**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 688/2024, interpuesto por la ********** y el **********, contra la sentencia dictada el veintitrés de noviembre de dos mil veintitrés, por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto **********.

El problema jurídico que debe resolver esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en **determinar** si el mandato que el Poder Reformador de la Constitución impuso al Congreso de la Unión relativo a hacer las adecuaciones al marco jurídico en materia de energía**, implica el deber de eliminar la generación de energía a partir del carbón y, si para cumplir con ese mandato, necesariamente debe emitir una legislación particular que asegure la eliminación**

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

gradual y no regresiva del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, así como la eventual prohibición de su uso.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Reforma constitucional en materia de energía**. El veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ***"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía***", por el cual se reformaron y adicionaron diversos párrafos de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1].

[1] En cuyo artículo único del decreto relativo se dispone: "Artículo Único. Se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue: […]

Artículo 25. ...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar. […]

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente. [...]

La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

2. **Régimen transitorio.** De dicho decreto se destaca lo establecido por su artículo Décimo Séptimo en el sentido de que, el Congreso de la Unión dentro de los trescientos sesenta y cinco días a la entrada en vigor de dicho decreto, realizaría las adecuaciones al marco jurídico para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia de dicho decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la

---

implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

Artículo 27. [...]

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos. [...]

Artículo 28. [...]

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos; y, que la ley reglamentaria, en materia de electricidad, establecería a los participantes de esa industria obligaciones de energías limpias y reducción de contaminantes.[2]

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia. [...]

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos. [...]

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley. [...]

[2] **Décimo Séptimo**. Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente Decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

3. **Demanda de amparo indirecto.** La ********** (en adelante **********) por conducto de su apoderada legal ********** y el ********** (en adelante **********) a través de su apoderado legal **********[3], promovieron juicio de amparo indirecto contra las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, a las que se atribuyó como acto reclamado el siguiente:

> *"La **omisión legislativa** en competencia de ejercicio obligatorio consistente en **no haber legislado, hasta la fecha, para reducir de forma gradual el empleo del carbón en la generación de energía eléctrica.** Esta omisión deriva del incumplimiento del mandato progresivo establecido por el Poder Reformador en el artículo Décimo Séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía publicada el 20 de diciembre de 2013.*
>
> *Este transitorio incorporó una orden para que el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones necesarias al marco jurídico 'para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente (...) mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos [estableciendo] las obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes."*

4. **Conceptos de violación.** La parte quejosa expresó como conceptos de violación, los siguientes:

Primero

- Con base en diversos criterios de este Alto Tribunal, en donde se ha resuelto que es justiciable la obligación de adecuar el marco normativo interno a los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, precisando que el incumplimiento de ese deber constituye una omisión legislativa y que para determinar la existencia de esa omisión, se debe considerar tanto el contenido del instrumento

---

En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.

[3] Mediante escrito presentado diecinueve de junio de dos mil veintitrés en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

internacional como las sugerencias y recomendaciones de carácter general del comité encargado de examinar el cumplimiento del instrumento[4]; y que para determinar si existe la omisión legislativa impugnada, es necesario analizar los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma constitucional respectiva, de la que se haga derivar el mandato de legislar[5]; expresa la quejosa que para determinar la existencia de la comisión legislativa deben analizarse los anteriores elementos, además de que, no existe sólo una forma de redacción de la que derivan los mandatos de legislar y que el mandato de legislar de una cuestión particular no tiene que estar incluido expresamente en el transitorio, en tanto que los mandatos para legislar tienen que determinarse a partir de una interpretación progresiva de los derechos humanos para dar cumplimiento al artículo 1 constitucional.

- De la reforma constitucional en materia de energía, sus artículos transitorios y su proceso legislativo, se advierte que el poder reformador reconoció que el Estado tiene la obligación de asegurar el uso eficiente y sustentable de los recursos energéticos, desarrollando estrategias y programas integrales de mitigación y adaptación al cambio climático para tal efecto y que se establecen diversos objetivos en el sector de la industria eléctrica que deben ser observados en todo momento por todas las autoridades, entre ellos, la sustentabilidad y el desarrollo industrial sustentable, que impone el cumplimiento de las metas de energías limpias y la reducción de emisiones de GEI, y en dicho proceso legislativo se hizo referencia a tales emisiones atribuibles al uso de diversos combustibles fósiles, incluyendo el carbón.

- Refirió que el carbón fue uno de los combustibles considerados al definir el mandato transitorio, tomando en consideración que un alto porcentaje de las emisiones globales de CO_2 procedentes de combustibles fósiles, vienen del uso de carbón −44 % en 2018 −, siendo una importante causa de la crisis climática y sus impactos en los derechos humanos.

---

[4] Amparo en revisión 805/2018, resuelto en sesión del 30 de enero de 2019. Extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Norma Lucía Piña Hernández, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

[5] Amparo en revisión 1144/2019, resuelto en sesión del 10 de junio de 2020. Extinta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. Los Ministros Luis María Aguilar Morales y Yasmín Esquivel Mossa, formularán voto concurrente. El Ministro José Fernando Franco González Salas, emitió su voto con reservas.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

- Afirmó, que la generación de electricidad a partir del carbón en México es una de las fuentes más importantes de contaminación, pues aun cuando esta actividad representa cerca del 6% de la generación de electricidad total, origina cerca del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero del sector, en el que hay 3 centrales carboeléctricas, que son las principales emisoras a nivel nacional de diversos contaminantes.

- Por lo anterior, dice la quejosa, las adecuaciones al marco jurídico que debe realizar el Congreso de la Unión para cumplir el mandato constitucional del precepto transitorio relativo, implica que: debe procurar la protección y cuidado del medio ambiente, incorporar los criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminuir la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, transitar a una baja generación de residuos y emisiones y lograr la menor huella de carbono, lo cual necesariamente requiere la regulación del uso de carbón en la generación de energía eléctrica, pues si el Congreso no considera el carbón en el cumplimiento del mandato constitucional, la legislación pasaría por alto una de las fuentes más importantes de emisiones de gases de efecto invernadero que más contribuyen al cambio climático.

- Indicó que el Grupo intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) en su informe especial sobre los impactos del calentamiento global de 1.5ºC, señaló que es necesario finalizar la dependencia del carbón para solucionar la crisis climática y evitar los impactos asociados a los combustibles fósiles. Y, que para el dos mil cincuenta debería reducirse casi en su totalidad el uso del carbón para cumplir con las trayectorias de emisiones propuestas de 2ºC a 1.5ºC que integran el objeto del Acuerdo de París.

- Añadió que de acuerdo al informe más reciente del referido grupo sobre mitigación del cambio climático, la trayectoria que permite limitar el calentamiento global a 2ºC, en cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos, requiere de una disminución en la utilización de la infraestructura existente en el sector eléctrico basada en combustibles fósiles, una transición a combustibles bajos en emisiones de carbono y la cancelación de nuevas plantas o instalaciones que utilicen el carbón para generar energía eléctrica.[6]

- También indicó que, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP), en el “Informe sobre la brecha de las emisiones del 2020”, ha precisado que la única opción para cumplir con los objetivos climáticos a 2030, es que los países se comprometan a una recuperación económica alejada del carbón como fuente de energía y la necesidad de transitar del carbón a energías renovables no convencionales como una acción climática para limitar el aumento de la

[6] Consultable en el enlace: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SPM.pdf

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

temperatura mundial a no más de 1.5ºC respecto a los niveles preindustriales[7]; lo que se reiteró en dicho informe en su versión de 2022, agregándose la necesidad de evitar la construcción o reactivación de infraestructuras de combustibles fósiles como las plantas de carbón, ya que incrementan la dependencia de esos combustibles y aseguran la emisión de gases de efecto invernadero durante décadas[8].

- Que en la 27ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27) se adoptó el Plan de Implementación de Sharm el-Sheikh, estableciéndose el compromiso de avanzar en la transición hacia sistemas de energía de bajas emisiones, incluyendo la aceleración de los esfuerzos hacia la reducción gradual de la energía del carbón y la eliminación gradual de los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles. Estas consideraciones también se integraron en el Pacto de Glasgow, adoptado en el marco de la COP26, enfatizando que las Partes deben tomar las medidas antes señaladas para tal efecto. De acuerdo con los países signatarios, entre ellos, México, estas acciones deben orientarse por las necesidades de las personas y comunidades vulnerables a partir de un enfoque de transición justa.

- Señaló, que, en la Alianza Global para la Eliminación Progresiva del Carbón en 2017, las partes se comprometieron a reducir gradualmente el uso del carbón para la generación de energía y electricidad. Y que México también firmó la Declaración de Silesia en la COP24 y se unió a la Iniciativa de Acción Climática para el Empleo en 2019, comprometiéndose a impulsar políticas justas de transición energética. Por lo que, aseveró, que los referidos pronunciamientos técnicos, así como los compromisos internacionales adquiridos por partes y el Acuerdo de París en materia de reducción de emisiones en el sector energético, son relevantes para la lectura e interpretación de la constitución federal y del parámetro de regularidad a partir del cual se debe analizar la actuación estatal.

- En el contexto de la generación de energía eléctrica, el principio de no regresión en materia ambiental, implica que las autoridades tienen la obligación de tomar medidas cada vez más ambiciosas para garantizar el derecho a un medio ambiente sano, orientadas a combatir el cambio climático, reducir las emisiones de gases efecto invernadero, acelerar la transición energética justa, así como evitar la reactivación de infraestructuras de combustibles fósiles cuya operación ya estaba disminuyendo a partir de las políticas enfocadas en la transición energética.

---

[7] Consultable en https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34426/EGR20.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[8] Consultable en el enlace https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/40874/EGR2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

- Aduce que, conforme a la mejor información científica disponible, los compromisos internacionales en materia de cambio climático y transición energética justa, la jurisprudencia de este Alto Tribunal, y los principios aplicables en la materia, es necesario eliminar la generación de energía a partir del carbón. Por ello, dice la quejosa, el Poder Reformador de la Constitución le ordenó al Congreso emitir una legislación que asegure la protección y cuidado del medio ambiente en todos los procesos relacionados con la generación de energía eléctrica, la disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, una baja generación de residuos y emisiones, y una menor huella de carbono, por lo que el Congreso sólo tiene un curso de acción para cumplir con el artículo décimo séptimo transitorio: emitir una legislación que asegure la eliminación gradual y no regresiva del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, así como la eventual prohibición de su uso, lo que no ha ocurrido a la fecha, pues no se ha expedido una legislación que incorpore mecanismos o criterios para eliminar gradualmente y finalmente prohibir el uso del carbón en la generación de energía eléctrica.

- La omisión legislativa reclamada cumple con los dos elementos para determinar su existencia porque el transitorio relativo ordenó que se impusieran obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes en la industria de la generación de energía eléctrica y a la fecha no se han realizado las modificaciones necesarias al marco jurídico ni se han emitido normas generales que permitan cumplir integralmente con el décimo séptimo transitorio, en especial, mediante la reducción gradual y eventual prohibición del uso del carbón en la generación de energía eléctrica.

- Señala que la omisión legislativa reclamada permite que se siga generando energía eléctrica a partir del uso de carbón de forma continua y por tiempo indefinido, siendo un hecho notorio que los instrumentos de planeación de la política energética nacional no prescinden a corto ni a mediano plazo de las centrales (termoeléctricas y carboeléctricas) que utilizan carbón para la generación de energía, por el contrario, se prevé una adición de capacidad para estas centrales, aun cuando ya terminó su vida útil, de acuerdo a los datos de la Auditoria Superior de la Federación[9], lo cual no ha impedido que las centrales carboeléctricas sigan operando y recibiendo carbón, pues también es un hecho notorio que en 2020 la CFE compró 1.58 millones de toneladas de carbón a través de 60 adjudicaciones directas a productoras de la región carbonífera de Sabinas, Coahuila y se han publicado 50 licitaciones para la compra de carbón en esa misma región.

[9]Consultable en el documento disponible en el enlace: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0469_a.pdf

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

- Dicha omisión ha permitido que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión destine recursos para las centrales carboeléctricas de forma indefinida para el mantenimiento de unidades generadoras termoeléctricas de carbón con la finalidad de conservar su capacidad, disponibilidad y la eficiencia térmica, lo cual representó un aumento respecto de la inversión otorgada en años anteriores con el mismo objetivo[10], por lo que las autoridades continúan destinando recursos al mantenimiento y al aumento de la capacidad de las centrales que permiten la generación de energía a partir del carbón, particularmente, porque la omisión en el marco jurídico lo permite.

- Precisó que no desconoce que el 24 de diciembre de 2015, se publicó la Ley de la Industria Eléctrica, como ley reglamentaria, entre otros, del décimo séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía, la cual pretendió facilitar el aumento de la participación de las energías limpias del país, pero no incorpora disposiciones que determinen la reducción gradual y la eventual prohibición del uso del carbón en la generación de energía; y si bien en la Ley de Transición Energética se hace referencia de manera genérica a los combustibles fósiles, tampoco incorpora plazos concretos que permitan determinar la reducción gradual de las emisiones y la fecha a partir de la cual estará prohibido el uso del carbón en la generación de energía.

- Añadió que tampoco desconocía lo previsto por los artículos 6 y 13 de la Ley de la Industria Eléctrica, en cuanto a las atribuciones de la SENER, sin embargo, tales disposiciones tampoco cumplen el mandato del artículo transitorio constitucional, que estableció una reserva de ley, lo que implica que es al Congreso al que le corresponde realizar las adecuaciones al marco jurídico y establecer las bases únicamente mediante la emisión de legislación, de lo contrario, se aceptaría que una autoridad distinta a la indicada en el texto constitucional pueda cumplir con el mandato, así como que una norma secundaria o cualquier otra disposición emitida por la SENER modifique o establezca limitantes distintas a las previstas en la citada Ley, lo que es incompatible con los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

- La omisión del Congreso de emitir una ley o realizar adecuaciones al marco jurídico en términos del artículo décimo séptimo transitorio, imposibilita que cualquier autoridad pueda determinar de forma concreta, a partir del marco legal, el momento en que deberán concluir definitivamente los proyectos de generación de energía, a partir del carbón, incluyendo la operación de las centrales termoeléctricas del país y esa omisión también permite la aprobación de nuevos proyectos

[10] Consultable en la dirección electrónica: https://www.pef.hacienda.gob.mx/work/models/PEF2020/docs/53/r53_tvv_pie.pdf y https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/bzPX2qB5/PPEF2022/qgp8v2PM/docs/53/r53_tvv_ep.pdf

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

de generación a partir del carbón y la ampliación de capacidad de las centrales existentes, a pesar de la incompatibilidad de esas medidas con el mandato del artículo transitorio, las obligaciones nacionales e internacionales en materia de cambio climático y la mejor información científica disponible.

- La omisión reclamada viola el derecho al medio ambiente sano en su doble dimensión, ya que representa un incumplimiento a los compromisos nacionales e internacionales en materia de cambio climático, pasa por alto la mejor información científica disponible en la materia y es incompatible con el principio de progresividad que debe observar el poder legislativo, pues la energía a base de carbón agrava el cambio climático de acuerdo con la evidencia científica.[11]

- Afirma que esta Suprema Corte ha sentado precedentes respecto al análisis de violaciones al derecho a un ambiente sano, según los cuales deben valorarse en el contexto de las metas estatales tendientes a lograr la reducción de emisiones de gases invernadero y consecuentemente, de los débitos estatales de combatir y mitigar el cambio climático. Lo anterior, dice, analizando diversos instrumentos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Protocolo de Kioto y el Acuerdo de París. Dentro de esos precedentes destaca el amparo en revisión 610/2019[12] y la controversia constitucional 99/2020,[13] resueltos por la Segunda Sala, criterios que, aduce, coinciden con lo determinado en la resolución 3/21 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denominada “Emergencia Climática: alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos.”[14]

---

[11] De acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero 1990-2019, las emisiones de GEI en el país ascendieron a 736.6 millones de toneladas de CO2 equivalente en 2019, de las cuales la mayor contribución se debe a las actividades de generación de energía eléctrica con 23.3%, seguida del autotransporte con 18.5% y ganadería y bovinos con 13.2%, precisa que **las centrales carboeléctricas fueron responsables del 22% de las emisiones de GEI**. Razones por las que aduce la parte quejosa que continuar con la quema de carbón como generadora de energía, contribuye al cambio climático y a la violación de derechos humanos que precisa.

[12] Resuelto en sesión de quince de enero de dos mil veinte, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas y Presidente Javier Laynez Potisek. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra.

[13] Resuelta en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales (ponente), José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

[14] Consultable en el enlace: https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

- Las responsables violan el derecho a un medio ambiente sano al no emitir una legislación o adecuar el marco normativo a partir de la mejor información científica disponible, tal como, dice la quejosa, lo precisó la otrora Primera Sala al resolver el amparo en revisión 54/2021[15] y la controversia constitucional 212/2018[16], tomando en consideración las obligaciones derivadas de instrumentos internacionales como el Acuerdo de París y que el principio precautorio exige a las autoridades que siempre procedan de conformidad con el principio de mejor información científica disponible, que confirma la necesidad de eliminar la generación de energía a partir del uso del carbón.

- La omisión legislativa impugnada vulnera el principio de progresividad, ya que el Poder Reformador determinó que el Congreso de la Unión tenía la obligación constitucional de emitir legislación que garantizara que las emisiones de gases de efecto invernadero no aumentaran de forma injustificada y que la generación de energía a partir de fuentes renovables no disminuyera de forma injustificada, y tomando en consideración que el uso del carbón es una de las fuentes más importantes de esos gases, la autoridad legislativa tenía un curso de acción claro para cumplir con el mandato del artículo transitorio: asegurar la reducción inmediata o progresiva de las emisiones atribuibles al carbón.

- Sin embargo, a la fecha no existe alguna norma o disposición que determine la reducción gradual (con plazos y no regresiva) del uso del carbón en la generación de energía ni su prohibición a futuro y esta omisión ha permitido (permitirá mientras subsista) la generación de energía eléctrica a partir del uso del carbón de forma continua y por tiempo indefinido en el país.

Segundo

- La omisión legislativa reclamada viola el derecho a la salud, al no garantizarse una buena calidad del aire, puesto que derivado de la generación de energía eléctrica con base en el carbón, se emiten

---

[15] Resuelto por la Primera Sala en sesión de nueve de febrero de dos mil veintidós, por unanimidad de cinco votos de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los señores Ministros: Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

[16] Resuelta por la Primera Sala en sesión de veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández (Ponente) y los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, quien se separa de los párrafos del 83 al 175 y del 229 al 255, Jorge Mario Pardo Rebolledo, y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat. Los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Ana Margarita Ríos Farjat, se reservan su derecho a formular voto concurrente.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

gases de efecto invernadero que agravan el cambio climático y también contaminantes climáticos de vida corta como el carbono negro y otros como el dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno.

- Para robustecer su dicho citó diversos estudios de la Organización Mundial de la Salud, así como del Centro de Investigación sobre Energía y Aire Limpio, respecto de las carboeléctricas Carbón 1 y 2, en Coahuila.

- La quema de carbón genera impactos graves en la calidad del aire -que resulta en altas tasas de morbilidad y mortalidad-, por lo que al no cumplirse con el mandato constitucional el Congreso de la Unión viola el contenido y alcance del derecho a la salud, pues al no haber una regulación que mandate la eliminación gradual de la quema de carbón en la generación de energía, las carboeléctricas seguirán operando indefinidamente y la posibilidad de abrir nuevas centrales seguirá abierta y con ello la periódica vulneración de ese derecho.

5. **Radicación y prevención**. Por auto de veintidós de junio de dos mil veintitrés, el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, al que por razón de turno correspondió conocer de la demanda, la registró bajo el expediente **********, tuvo como representante común de las quejosas a la persona moral ********** y **previno** a los promoventes para que manifestaran si era su voluntad señalar como autoridad responsable al Presidente Constitucional de la República, en virtud de que la promulgación corresponde a dicha autoridad y forma parte del proceso legislativo.

6. **Desahogo de prevención y admisión de demanda**. En cumplimiento a lo ordenado en el acuerdo referido, la parte quejosa expresó que no era su voluntad señalar como autoridad responsable al titular del Poder Ejecutivo Federal; motivo por el cual, por auto de **veintinueve de junio de dos mil veintitrés**, el Juzgado de Distrito tuvo por desahogada la prevención formulada y **admitió a trámite** la demanda de amparo.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

7. **Sentencia recurrida.** Una vez concluido el procedimiento, el veinticinco de agosto de dos mil veintitrés el Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia que terminó de engrosar el veintitrés de noviembre siguiente, en la que **negó el amparo** a las quejosas, por las siguientes consideraciones:

- En el **considerando segundo**, precisó que el acto reclamado atribuido a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, consistía en la omisión legislativa derivada del incumplimiento al artículo Décimo Séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, en materia de reducción del empleo del carbón en la generación de energía eléctrica.

- En el **considerando tercero**, tuvo por cierta la omisión legislativa reclamada, al considerar que el estudio respectivo constituía un aspecto de fondo, en tanto que requería ponderar las características del caso, esto es, la obligación a cargo de las autoridades responsables y la forma en que aquella fue o no debidamente satisfecha.

- En el **considerando cuarto**, destacó que las partes no plantearon causas de improcedencia y que, de oficio, no se advertía la actualización de alguna de ellas.

- En el **considerando quinto** procedió al estudió el fondo del asunto, calificando de infundado el planteamiento de la quejosa en el cual adujó que las autoridades responsables transgreden en su perjuicio sus derechos humanos al medio ambiente, en sus vertientes de progresividad y mejor información científica disponible y a la salud, al omitir legislar en materia de reducción del empleo del carbón en la generación de energía eléctrica como lo mandata el artículo Décimo Séptimo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.

- Al respecto, señaló que para resolver acerca de la constitucionalidad de una omisión legislativa relativa debían verificarse dos elementos, a saber, (i) que existe una omisión legislativa relativa propiamente dicha, esto es, que el resultado de contrastar el texto fundamental con la norma en disputa exponga una regulación incompleta y (ii) que la omisión en estudio efectivamente suponga una vulneración a los

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales de los que forme parte el Estado Mexicano.

- En ese sentido, sostuvo que, efectivamente, el artículo Décimo Séptimo transitorio del Decreto de la reforma constitucional, en materia de energía, imponía al Congreso de la Unión **la obligación de legislar en el sentido deseado por las asociaciones quejosas.**

- Una vez precisado lo anterior, destacó que analizaría si efectivamente se estaba frente a la omisión legislativa controvertida, es decir, si ante tal obligación constitucional, las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión habían omitido cumplirlo, esto es, si a la fecha no habían adecuado *"el marco jurídico aplicable para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente en todos los procesos relacionados con el sector energético mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos"*, específicamente por lo que hace a la reducción del empleo de carbón en la generación de energía eléctrica.

- Al respecto, determinó que el Congreso de la Unión no ha incumplido con dicha obligación fundamental, ya que ha dispuesto de un marco jurídico sólido para impulsar el objetivo que el constituyente Permanente planteó en el artículo transitorio, esto es, establecer las bases para que en los procesos relacionados con el sector energético el Estado Mexicano procure la protección y el cuidado del medio ambiente, lo que implica reducir el empleo de carbón en aquellos.

- Para sostener lo anterior, reseñó que mediante el "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Cambio Climático", publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio de dos mil dieciocho, el Congreso de la Unión añadió un segundo párrafo al artículo segundo transitorio de la Ley General de Cambio Climático para establecer como un compromiso del Estado Mexicano la reducción en un 51% (cincuenta y un por ciento) de las emisiones de carbono negro al 2030 (dos mil treinta).

- Que las autoridades responsables también dispusieron en el artículo Vigésimo Tercero transitorio de la Ley de la Industria Eléctrica, cuyo decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de agosto de dos mil catorce, que la industria eléctrica *"se sujetará a la regulación relativa al control y reducción de emisiones contaminantes que establezcan las autoridades en la materia"* y que, como el resto de las industrias, deberá participar *"en aquellos mecanismos de mercado que las autoridades ambientales establezcan con el fin de mitigar la emisión de contaminantes de carácter local, regional o global"*.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

- Asimismo, señaló que la Ley de Transición Energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil quince, preveía (i) la creación de Metas de Energías Limpias, es decir, compromisos que adquiere el Estado Mexicano para generar cada vez más energía eléctrica mediante energías limpias y (ii) el establecimiento de una serie de atribuciones para lograrlas a las Secretarías de Energía y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Comisión Reguladora de Energía y a la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía. Además, que contempla la creación de diversos instrumentos de planeación para la materialización de las metas mencionadas, a saber, la Estrategia de Transición para Promover el Uso de Tecnologías y Combustibles más Limpios, el Programa Especial de la Transición Energética y el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía; así como la disposición de fondos para la transición energética tanto del presupuesto público como de la iniciativa privada mediante la adquisición de Certificados de Energías Limpias.

- Por tanto, concluyó que no existían elementos contundentes para sostener la existencia de la omisión legislativa reclamada, ya que con la emisión de las legislaciones citadas el Congreso de la Unión cumplió con el mandato constitucional, pues estableció (i) las metas del Estado Mexicano para la reducción de las actividades mencionadas, (ii) las facultades que para el cumplimiento de tales metas tienen diversas autoridades administrativas: y (iii) las políticas públicas que deberán construirse y ejecutarse para ello.

8. **Recurso de revisión.** inconforme, mediante escrito presentado vía electrónica el ocho de diciembre de dos mil veintitrés, la parte quejosa[17] interpuso **recurso de revisión** en el cual, en esencia, planteó lo siguiente:

- Aduce que el Juez de Distrito reconoció la existencia del mandato constitucional sobre la necesidad de regular la reducción del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, que es el primer requisito para acreditar una omisión materialmente legislativa; sin embargo, analizó disposiciones normativas cuyo fin es diferente a la de dicho mandato, no obstante que las atribuyó al uso del carbón concluyendo que no hay omisión de la autoridad responsable. Por tanto, se duele de que dichas consideraciones no se ajustan a derecho ni a la causa de pedir, pues la omisión reclamada subsiste debido a que no hay en el

[17] Por conducto de su autorizada en términos amplios del artículo 12 de la Ley de Amparo.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

marco jurídico ninguna política para reducir de forma gradual el uso del carbón en la generación de energía eléctrica, debido a que:

- En sentido contrario a lo resuelto por el Juez Federal el Congreso de la Unión continúa incumpliendo con su obligación de legislar específicamente sobre la reducción del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, pues las normas analizadas tienen un objeto diferente.

- Señala que en la sentencia recurrida no se analiza la omisión legislativa reclamada en relación con la aducida vulneración de los derechos al medio ambiente sano y a la salud, con base en la información aportada en la demanda para acreditar el segundo elemento de la omisión impugnada.

- Contrariamente a lo determinado por el Juez, el Congreso de la Unión continúa incumpliendo con su obligación de legislar sobre la reducción del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, pues las diversas normas enunciadas en la sentencia tienen un objetivo diferente al de reducir el uso del carbón en la generación de energía eléctrica.

- Para evidenciar lo anterior, expone que el artículo segundo transitorio de la Ley General de Cambio Climático, se añadió en el 2018, para integrar a la legislación nacional las metas de mitigación de gases de efecto invernadero y de carbono negro al 2030, que fueron asumidas por el Estado Mexicano en sus primeras Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés), presentadas conforme al Acuerdo de París en 2015, consistentes en: 22% de gases de efecto invernadero (GEI) y 51% de carbono negro.

- No obstante, esas metas se refieren a la reducción de emisiones en la atmosfera de carbono negro (y otros gases), que es diferente al carbón, pues el carbono negro, sobre el cual hay metas de mitigación establecidas a 2030, es uno de los llamados contaminantes climáticos de vida corta (CCVC), agentes atmosféricos que contribuyen al cambio climático y degradan la calidad del aire, y la Ley General de Cambio Climático lo define como el “material particulado producido por la combustión incompleta de combustibles fósiles o de biomasa, y que contribuye al calentamiento global como contaminante climático de vida corta.” (artículo 3, fracción XII).

- Mientras que, el carbón es una roca sedimentaria de color negro que se usa como combustible fósil, entre otras actividades, para la generación de energía eléctrica. Al ser quemado para la generación de energía, el carbón se convierte en una fuente importante de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) como Dióxido de Carbono −CO2−, Metano −CH4− y otros compuestos que agravan el cambio

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

climático, ya que el carbón está compuesto principalmente de carbono (elemento químico “C”, diferente al carbono negro).

- Destaca que si bien es cierto que el carbón puede producir carbono negro cuando se da una combustión incompleta, el mandato constitucional ordena la expedición de una legislación específica en torno a la reducción del uso del carbón en la generación de electricidad. La meta establecida en la Ley General de Control de Cambio Climático, sólo se refiere a la mitigación de las emisiones de carbono negro y otros GIE, pero no refiere a la reducción del carbón en la generación de energía eléctrica, ni se establece que las metas de mitigación de emisiones se va a cumplir a través de medidas como la reducción de carbón en la generación de energía, por lo que no se puede afirmar que con el establecimiento de las metas de mitigación establecidas en aquella Ley se cumple con el mandato constitucional.

- Lo anterior es así, dice la recurrente, porque el artículo segundo transitorio de la Ley General citada señala los porcentajes de participación de diferentes sectores productivos para el cumplimiento de las metas de mitigación -reducción que corresponde a las emisiones de GEI y de carbono negro-, pero dentro del sector generación de energía eléctrica no se incluye la reducción del uso del carbón, como se observa en el tercer párrafo del artículo citado. Por lo que, la meta referida por el juez no tiene como objetivo la reducción del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, sino la reducción del carbono por lo que la omisión persiste.

- Por otra parte, sostiene que la Ley de la Industria Eléctrica se refiere a la obligación de esa industria de observar la regulación sobre control y reducción de emisiones contaminantes que expidan las autoridades competentes y en ese sentido, a participar en instrumentos de mercado establecidos para el mismo fin. Lo cual no conlleva a la reducción del uso del carbón, al no ser éste un contaminante, sino un combustible fósil que al ser quemado produce gases de efecto invernadero, por lo que persiste la omisión reclamada.

- Precisa que el propósito de la Ley de Transición Energética es facilitar el aumento de la participación de las energías limpias en el país y, si bien hay artículos que hacen referencia a la reducción de emisiones contaminantes de forma genérica, aquéllos no determinan una reducción gradual o la prohibición del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, por lo que no se cumple el mandato constitucional cuya omisión se demanda.

- Destaca que los programas y políticas indicados por el juez, de conformidad con el artículo 21 de la Ley de Transición Energética, son instrumentos de planeación de la política nacional de energía en materia de Energías Limpias y Eficiencia Energética, encaminados a la

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

promoción de la producción de energías limpias, lo cual es necesario para avanzar hacia una transición energética justa; sin embargo, también es indispensable establecer una política cuyo fin sea la reducción del uso de combustibles fósiles como el carbón.

- Asimismo, sostiene que en la Ley de Transición Energética, ni en los instrumentos de política que ésta dispone, no se advierte alguna disposición que mandate la reducción del uso del carbón en la generación de energía eléctrica. Lo que promueven estos instrumentos es una diversificación de la matriz energética, en el que las energías limpias se vayan incorporando, pero sin cuestionar el consumo actual y la dependencia de los combustibles fósiles, como es el carbón, en la producción de energía eléctrica. Así, la matriz eléctrica puede aumentar sus fuentes renovables y no con ello disminuir el carbón.

- Considera también que la expedición de los instrumentos de política aludidos por el juez, es competencia de la Secretaría de Energía, por lo que resulta incorrecto considerar que estas disposiciones cumplen el mandato constitucional establecido en el artículo Décimo Séptimo transitorio de la reforma constitucional en materia de energía, porque en el mismo se estableció una reserva de ley, pues el Poder Reformador estableció un mandato concreto para el Congreso de la Unión el cual únicamente puede cumplirse a partir de la emisión de legislación específica de la reducción gradual del uso de carbón para la generación eléctrica. De lo contrario, se aceptaría que una autoridad distinta a la indicada en el texto constitucional puede cumplir con el mandato del transitorio, y también se reconocería la posibilidad de que una norma secundaria como los programas citados o cualquier otra disposición emitida por la Secretaría de Energía modifique o establezca limitantes distintas a las previstas en la Ley de la Industria Eléctrica, lo que resultaría incompatible con el principio de reserva de ley y el principio de subordinación jerárquica.

- Insiste en que la omisión del Congreso de emitir una ley o realizar adecuaciones al marco jurídico en términos del artículo transitorio imposibilita que cualquier autoridad pueda determinar de forma concreta, a partir del marco legal, la forma en que deberán transitoriamente reducir la operación de proyectos de generación de energía a partir del carbón, incluyendo la operación de las centrales termoeléctricas del país. Esta omisión también permite la aprobación de nuevos proyectos de generación a partir del carbón y la ampliación de capacidad de las centrales existentes, a pesar de la incompatibilidad de esas medidas con el mandato del artículo transitorio, las obligaciones nacionales e internacionales en materia de cambio climático y la mejor información científica disponible.

- Destaca que la autoridad legislativa tenía un curso de acción para cumplir con el mandato del artículo transitorio: asegurar, mediante la

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

emisión de la legislación adecuada, la reducción inmediata o progresiva de las emisiones atribuibles al carbón; sin embargo, a la fecha no hay alguna ley que dé cumplimiento al mandato.

- Concluye con que a la fecha no hay ninguna disposición que determine la reducción gradual (con plazos y no regresiva) del uso del carbón en la generación de energía, aun cuando existe una obligación clara en ese sentido, nacida del mandato que deriva del Artículo Transitorio de la reforma en materia energética de 2013, que pretende garantizar la protección del derecho al medio ambiente sano y el cumplimiento de los compromisos internacionales de México. Por lo que lo resuelto en la sentencia no se ajusta a derecho ni a la causa de pedir de las quejosas.

9. **Radicación y admisión del recurso de revisión.** Del recurso de revisión correspondió conocer al **Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito,** el que por acuerdo de cuatro de enero de dos mil veinticuatro, lo **registró** con el expediente ********** y lo **admitió a trámite**.

10. **Solicitud de ejercicio de la facultad de atracción.** Mediante escrito presentado el uno de febrero de dos mil veinticuatro, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **********, autorizada de la parte quejosa en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, solicitó a este Alto Tribunal que ejerciera su facultad de atracción para conocer del amparo en revisión, formándose el expediente número **540/2024**. Ante la falta de legitimación de la solicitante, en sesión privada de veinticuatro de abril de dos mil veinticuatro la Ministra Loretta Ortiz Ahlf decidió hacer suyo el escrito de solicitud de ejercicio de la facultad de atracción. Así, en **sesión de veinticinco de septiembre de dos mil veinticuatro**, con el proyecto respectivo, **la extinta Primera Sala decidió ejercer la facultad de atracción** para conocer del amparo en revisión **********, del índice del Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

11. **Trámite del recurso de revisión ante la Suprema Corte**. En atención a lo anterior, por acuerdo de **veintiuno de octubre de dos mil veinticuatro**, la entonces Ministra Presidenta determinó que este Alto Tribunal asumía su competencia originaria para conocer del recurso de revisión que hizo valer la parte quejosa, ordenando su registro con el número **688/2024** y lo turnó a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, perteneciente a la entonces Primera Sala de este Máximo Tribunal.

12. **Avocamiento**. El siete de noviembre de dos mil veinticuatro, el entonces Ministro Presidente de la extinta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, acordó el **avocamiento del asunto** y ordenó el envío de los autos a la ponencia de la Ministra Ortiz Ahlf para la elaboración del proyecto de resolución.

13. **Conservación del turno.** El cuatro de septiembre de dos mil veinticinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo General número 1/2025 (12a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que regula la recepción, registro y turno de los asuntos de su competencia, y en su artículo sexto transitorio estableció que, por decisión del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a fin de aprovechar el conocimiento y estudio de los asuntos turnados a las Ministras Lenia Batres Guadarrama, Yasmín Esquivel Mossa y Loretta Ortiz Ahlf, en la anterior integración, se determinó que continúen con el conocimiento de dichos asuntos, sin que sea necesario un nuevo acuerdo de returno.

14. Al haber concluido las sesiones y funciones de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el asunto se listó para que fuera resuelto por el Pleno de este Tribunal.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

II. COMPETENCIA

15. La Suprema Corte de Justicia de la Nación **es legalmente competente** para conocer del presente amparo en revisión en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), y 83 de la Ley de Amparo; y 16, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal vigente, en relación con el punto Segundo, fracción VIII, inciso a), del Acuerdo General 2/2025, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de tres de septiembre de dos mil veinticinco, en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales; por tratarse de un recurso de revisión interpuesto en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo indirecto en materia administrativa respecto del cual esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer su facultad de atracción.

III. PROCEDENCIA

16. El recurso de revisión es procedente porque se hace valer en contra de la sentencia de amparo indirecto en la que negó el amparo a las quejosas; por ende, se surte el supuesto previsto en el artículo 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo[18].

IV. LEGITIMACIÓN

[18] Artículo 81. Procede el recurso de revisión:
I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: […]
e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

17. Conforme al artículo 5°, fracción I, de la Ley de Amparo[19], el recurso se hizo valer por la parte legitimada, pues fue interpuesto por Úrsula Garzón Aragón, autorizada de la parte quejosa, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo[20].

V. OPORTUNIDAD

18. De las constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada fue notificada electrónicamente a la parte quejosa el **veintisiete de noviembre de dos mil veintitrés**; por lo que, en términos del artículo 31, fracción III, de la Ley de Amparo[21], dicha notificación surtió sus efectos ese mismo día.

19. En ese sentido, el plazo de diez días para la interposición del recurso de revisión al que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo[22],

---

[19] "**Artículo 5.** Son partes en el juicio de amparo:
I. El quejoso teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1o de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.
[…]"

[20] Personalidad que le fue reconocida por el Juzgado Primero de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México en auto de veintidós de junio de dos mil veintitrés, del expediente de origen.

[21] **Artículo 31.** Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas: […]
III. Las realizadas por vía electrónica cuando se genere la constancia de la consulta realizada, la cual, por una parte, el órgano jurisdiccional digitalizará para el expediente electrónico y, por otra, hará una impresión que agregará al expediente impreso correspondiente como constancia de notificación. Se entiende generada la constancia cuando el sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación produzca el aviso de la hora en que se recupere la determinación judicial correspondiente, contenida en el archivo electrónico.

[22] **Artículo 86.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.
La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación."

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

transcurrió del **veintiocho de noviembre al once diciembre de dos mil veintitrés**.[23] Así, si el recurso de revisión fue presentado el **ocho de diciembre de dos mil veintitrés**, es evidente que su interposición fue **oportuna**.

VI. MATERIA DEL RECURSO Y PRECISIÓN DE LA LITIS

20. A efecto de determinar la materia del recurso de revisión y precisar la litis a resolver, resulta conveniente señalar que en la sentencia recurrida el Juzgado de Distrito precisó que las partes no hicieron valer causa de improcedencia alguna y que, de oficio, no se advertía la actualización de alguna de ellas.

21. Este Tribunal Pleno coincide con dicha apreciación, en tanto que del examen de las constancias que integran el expediente no se advierte, de oficio, la actualización de alguna causa de improcedencia que impida el estudio del fondo del asunto.

22. No obstante, atendiendo a la naturaleza del derecho que se encuentra en juego -el derecho humano a un medio ambiente sano, de carácter colectivo- así como al hecho de que la demanda fue promovida por dos asociaciones civiles en defensa de intereses difusos, este Alto Tribunal estima pertinente pronunciarse de manera expresa sobre el interés legítimo que les asiste, a fin de dotar de mayor claridad y certeza al análisis de procedencia del presente juicio.

[23] Deben descontarse del cómputo del plazo para la interposición, los días dos, tres, nueve y diez de diciembre de dos mil veintitrés, al haber sido sábados y domingos, respectivamente.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

23. Ello encuentra sustento en lo dispuesto por los artículos 62 y 93, fracción III[24], de la Ley de Amparo, conforme a los cuales el examen de las causas de improcedencia constituye una cuestión de orden público cuyo análisis puede realizarse en cualquier etapa del proceso, particularmente cuando resulta relevante para delimitar adecuadamente el ámbito del control constitucional que corresponde ejercer a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

24. En términos del artículo 61, fracción XII, en relación con el diverso 5, fracción I[25], ambos de la Ley de Amparo, el juicio constitucional es procedente cuando la parte promovente acredita contar con interés jurídico o interés legítimo. Este último ha sido definido por este Alto Tribunal como un interés personal, individual o colectivo, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse

---

[24] "**Artículo 62.** Las causas de improcedencia se analizarán de oficio por el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo."

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

III. Para los efectos de las fracciones I y II, podrá examinar de oficio y, en su caso, decretar la actualización de las causales de improcedencia desestimadas por el juzgador o la juzgadora de origen, siempre que los motivos sean diversos a los considerados por el órgano de primera instancia; […]"

[25] **"Artículo 5o.** Son partes en el juicio de amparo:

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

Tratándose del interés legítimo, la norma, acto u omisión reclamado deberá ocasionar en la persona quejosa una lesión jurídica individual o colectiva, real y diferenciada del resto de las personas, de tal forma que su anulación produzca un beneficio cierto y no meramente hipotético o eventual en caso de que se otorgue el amparo. […]"

"Artículo 61. El juicio de amparo es improcedente: […]

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos de la persona quejosa, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o. de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia; […]"

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

el amparo, en un beneficio jurídico derivado de una afectación a la esfera jurídica de quien lo promueve. [26]

25. Este Alto Tribunal ha reconocido que el interés legítimo adquiere una especial relevancia tratándose de derechos humanos de naturaleza colectiva o difusa, como ocurre con el derecho a un medio ambiente sano, cuya afectación no se agota en una lesión individualizada, sino que se proyecta sobre un grupo determinado o determinable de personas.[27].

26. En el caso de asociaciones civiles, el análisis del interés legítimo debe realizarse de manera integral, atendiendo, al menos, a: (i) la naturaleza colectiva del derecho cuya tutela se invoca; (ii) el objeto social de la asociación promovente; y (iii) la existencia de una afectación real o potencial a su ámbito de actuación susceptible de ser reparada mediante la concesión del amparo. [28]

27. En el caso concreto, las asociaciones quejosas sostienen que la omisión legislativa que atribuyen al Congreso de la Unión incide de manera directa en su ámbito de actuación, al impedirles contar con un

---

[26] Jurisprudencia 1a./J. 38/2016 (10a.), de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época. Libro 33, Agosto de 2016, Tomo II, página 690. Registro digital 2012364.

[27] Jurisprudencia 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 64, Marzo de 2019, Tomo II, página 1598. Registro digital 2019456.

[28] Tesis aislada 1a. CLXVII/2015 (10a.), de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO DE ASOCIACIONES CIVILES EN DEFENSA DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN. EL JUZGADOR DEBE ANALIZAR EL DERECHO CUESTIONADO A LA LUZ DE LA AFECTACIÓN RECLAMADA PARA DETERMINAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO”. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. Libro 18, Mayo de 2015, Tomo I , página 442. Registro digital 2009195.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

marco normativo que, a su juicio, permita avanzar de forma efectiva en la mitigación de los impactos ambientales derivados de la generación de energía a partir de combustibles fósiles.

28. Este Tribunal Pleno advierte como hecho notorio que tanto la (**********) como (**********), son organizaciones de la sociedad civil con una trayectoria amplia y especializada en la defensa del derecho a un medio ambiente sano. ********** cuenta con presencia regional en América Latina y desarrolla estrategias jurídicas y de incidencia vinculadas con la justicia climática, la transición energética y la protección de comunidades afectadas por proyectos energéticos; mientras que **********, con más de treinta años de labor en México, ha participado activamente en litigios, procesos normativos e instancias nacionales e internacionales orientadas a la protección ambiental y al fortalecimiento del sistema jurídico-ambiental. [29]

29. Asimismo, de la revisión de las constancias de autos, particularmente de las actas constitutivas de ambas asociaciones se advierte que su objeto social se encuentra directamente vinculado con la promoción, defensa y protección del derecho humano a un medio ambiente sano, así como con la incidencia en políticas públicas en materia de cambio climático, transición energética y desarrollo sostenible, lo que evidencia que su actuación es estructural y especializada en la materia objeto del presente juicio.

30. A partir de lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las asociaciones quejosas acreditan un interés legítimo cualificado, en tanto que: (i) el derecho cuya tutela se pretende es de naturaleza colectiva; (ii) su objeto social se encuentra directamente vinculado con

[29] Información consultable en las páginas de internet: Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente – Comitemexicanouicn e Historia - CEMDA

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

su defensa; y (iii) la omisión legislativa alegada guarda una relación suficiente con su ámbito de actuación.

31. En ese sentido, una eventual concesión del amparo podría traducirse en un beneficio jurídico cierto, consistente en la posibilidad de ejercer de manera más efectiva los fines para los que fueron constituidas. Por lo tanto, se satisface el estándar de afectación jurídica relevante exigido para tener por acreditado el interés legítimo.

32. Lo anterior de ninguna manera implica reconocer una legitimación automática o irrestricta a cualquier asociación civil para impugnar actos u omisiones del legislador, sino que el reconocimiento del interés legítimo en el presente caso se sustenta en la concurrencia específica de los elementos antes descritos.

33. En consecuencia, este Tribunal Pleno concluye que las asociaciones quejosas **sí cuentan con interés legítimo** para promover el presente juicio de amparo.

34. Precisado lo anterior, y una vez corroborado que no se actualiza causa de improcedencia alguna, la **materia del recurso de revisión** competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **consiste en determinar** si el mandato que el Poder Reformador de la Constitución impuso al Congreso de la Unión relativo a hacer las adecuaciones al marco jurídico en materia de energía**, implica el deber de eliminar la generación de energía a partir del carbón**, **y si para cumplir con ese mandato, necesariamente debe emitir una legislación particular que asegure la eliminación gradual y no regresiva del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, así como la eventual prohibición de su uso.**

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

VII. ESTUDIO DE FONDO

35. La parte recurrente en su único agravio hace valer, esencialmente, que la sentencia recurrida **no atendió de manera integral la causa de pedir**, pues –a su juicio– el Juez de Distrito analizó disposiciones ajenas al mandato contenido en el artículo Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional en materia de energía de 2013, y omitió valorar los elementos presentados para acreditar que la falta de una legislación específica sobre la reducción gradual y eventual prohibición del uso del **carbón** en la generación de energía eléctrica vulnera los derechos humanos al medio ambiente sano, a la salud y a la progresividad ambiental.

36. Alega que el Juzgado de Distrito basó su resolución en un análisis **genérico** del marco normativo sobre **reducción de emisiones contaminantes y energías limpias**, sin pronunciarse sobre la regulación del **carbón como combustible fósil** ni sobre la **reducción gradual o eventual prohibición de su empleo en la producción eléctrica**, que fue el objeto preciso del reclamo.

37. Asimismo, argumenta que el fallo confundió los términos **“carbón”**, **“carbono”** y **“carbono negro”**, al considerar que las metas de reducción de “carbono negro” previstas en la **Ley General de Cambio Climático** satisfacen el mandato constitucional relativo al **carbón**, lo cual –afirma– representa un error técnico y jurídico que desvirtúa la litis del juicio.

38. En ese sentido, insiste en que existe un mandato constitucional que impone una obligación de legislar sobre la reducción del uso del carbón (como combustible fósil) en la generación de energía eléctrica

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

que no se ha cumplido, en franca violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, a la salud y otros conexos.

VII.1. Congruencia y exhaustividad

39. Para dar solución a los argumentos sintetizados, en principio, conviene precisar que los principios de congruencia y exhaustividad que rigen en las sentencias, en esencia, están referidos a que éstas sean congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis y con la demanda de amparo, apreciando las pruebas conducentes y resolviendo sin omitir nada, ni añadir cuestiones no hechas valer, ni expresar consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos[30].

[30] Véase la jurisprudencia de la extinta Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a./J. 33/2005, de rubro: “CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS.”, que esta nueva integración comparte. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, Abril de 2005, página 108. Registro digital 178783.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

40. En efecto, conforme a los artículos 74 y 75[31] de la Ley de Amparo, las sentencias deben ser congruentes con las pretensiones y conceptos de violación planteados y exhaustivas en el análisis de los puntos sometidos a decisión. La congruencia exige correspondencia entre la causa de pedir y lo resuelto, evitando pronunciamientos ajenos o sustitutorios; la exhaustividad demanda que el órgano jurisdiccional estudie y responda los planteamientos sustantivos y relevantes, en la medida necesaria para decidir la litis. Estos principios constituyen parámetros de validez formal de la sentencia recurrida, cuya observancia debe examinarse a la luz de la litis efectivamente planteada en la demanda de amparo.

41. Ahora bien, de la demanda de amparo se desprende que la parte quejosa delimitó el acto reclamado como una omisión legislativa atribuida a las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la

---

[31] "**Artículo 74.** La sentencia debe contener:

I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;

II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;

III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;

IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;

V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y

VI. Los puntos resolutivos en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que concuerde con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma."

"**Artículo 75.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

[…]"

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

Unión, derivada del incumplimiento al mandato establecido en el artículo Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional en materia de energía publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

42. Al respecto, se advierte que el reclamo de la parte quejosa tuvo dos dimensiones claramente vinculadas. Por un lado, una dimensión general, consistente en que el Congreso de la Unión no ha emitido una legislación que asegure la protección y cuidado del medio ambiente en todos los procesos relacionados con la generación de energía eléctrica, en términos de dicho transitorio, particularmente respecto a la disminución de gases y compuestos de efecto invernadero, la reducción de residuos y emisiones, y la menor huella de carbono.

43. Por el otro, una dimensión específica, centrada en la falta de disposiciones concretas para la **reducción gradual y eventual prohibición del uso del carbón como combustible en la generación eléctrica**, por considerarlo una de las principales fuentes de gases efecto invernadero (GEI) del sector energético.

44. Ambos aspectos fueron articulados como manifestaciones de una misma omisión, pero con distinto nivel de precisión. El núcleo de la pretensión fue demostrar que el mandato constitucional no puede cumplirse sin atender de manera específica el uso del carbón, dada su incidencia en las emisiones del sector energético.

45. De la lectura del fallo se advierte que el Juez de Distrito negó el amparo solicitado, al estimar que el Congreso de la Unión ya había cumplido con el mandato constitucional contenido en el referido artículo Décimo Séptimo Transitorio, pues consideró que el Congreso

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

había emitido un marco jurídico que estableció las metas nacionales para la reducción de emisiones contaminantes, así como las facultades que, para el cumplimiento de tales metas, tienen las autoridades administrativas y las políticas públicas que debían construirse y ejecutarse para tal fin. Ello, mediante la Ley General de Cambio Climático, la Ley de la Industria Eléctrica y la Ley de Transición Energética.

46. Sin embargo, se observa que el Juzgado Federal recondujo el análisis hacía la dimensión general de la omisión reclamada –esto es, la existencia de un marco regulatorio sobre energías limpias y reducción de emisiones–, **sin atender de manera diferenciada la dimensión específica planteada por la parte quejosa, consistente en determinar si ese conjunto normativo contempla medidas particulares respecto del uso del carbón en la generación eléctrica**. En otras palabras, el órgano jurisdiccional trasladó la litis del punto preciso de la controversia hacia un debate más amplio y genérico, sin justificar la relación entre ambos planos de análisis, lo que evidencia una falta de exhaustividad en la motivación del fallo.

47. En consecuencia, si bien el fallo no desatendió la causa de pedir, lo cierto es que omitió analizar uno de sus aspectos sustantivos, esto es, determinar si el mandato constitucional, interpretado en conjunto con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, implica un deber particular de legislar sobre la reducción del uso del carbón en la generación de energía eléctrica y, en su caso, los efectos que su eventual ausencia normativa podría generar en los derechos invocados.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

48. Además, en la sentencia sujeta a revisión se concluyó que no se había incumplido con la obligación constitucional al haberse dispuesto un marco jurídico sólido para impulsar el objetivo que el Constituyente Permanente planteó en el artículo transitorio, al haberse establecido las bases para que, en los procesos relacionados con el sector energético, el Estado mexicano procurara la protección y el cuidado del medio ambiente, lo cual, a su consideración, implicaba reducir el empleo de carbón en aquellos procesos.

49. No obstante, para arribar a esa conclusión era indispensable analizar, con rigor técnico y argumentativo, si efectivamente existía una obligación constitucional específica respecto del carbón como combustible en la generación eléctrica, y desarrollar un razonamiento que distinguiera los conceptos de carbón, carbono y carbón negro –cuya diferencia fue central en la argumentación de la parte quejosa–, a fin de determinar si las metas de reducción de gases de efecto invernadero (en adelante GEI) y carbono negro satisfacen o sustituyen el cumplimiento del mandato reclamado. Al no hacerlo, el Juzgador omitió un elemento sustantivo del debate constitucional.

50. Ahora bien, esta Suprema Corte considera oportuno precisar que los términos **“carbón”**, **“carbono”** y **“carbono negro”** no son equivalentes y presentan **diferencias conceptuales y jurídicas relevantes** para la correcta delimitación de la litis. Mientras que el *carbón*[32] es una roca sedimentaria de color negro que constituye un **combustible fósil** de origen mineral empleado, entre otros usos, en la generación de energía eléctrica, cuya quema produce gases de efecto invernadero (GEI); el *carbono* es un **elemento químico (C)** que

[32] Servicio Meteorológico Nacional, ¿Qué es el Carbón Mineral?, consultable en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/157798/Que-es-el-carbon-mineral.pdf

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

constituye la base de múltiples compuestos, incluidos los GEI, como el dióxido de carbono (CO_2) y el metano (CH_4); y el *carbono negro* es un **material particulado** resultado de la combustión incompleta de combustibles fósiles o biomasa, considerado un contaminante climático de vida corta (CCVC)[33].

51. Estas distinciones son decisivas para la correcta resolución del asunto, pues, en un aspecto específico, el reclamo de la parte quejosa se centró en la falta de regulación del **carbón como combustible**. Al equiparar las metas de reducción de carbono negro o de GEI con la supuesta obligación de reducir el uso del carbón, el Juzgado de Distrito omitió justificar, desde un enfoque técnico y jurídico, la conexión entre ambos planos. Tal omisión compromete la exhaustividad del fallo y justifica que este Alto Tribunal entre al análisis de fondo, a fin de determinar si, conforme al artículo Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional en materia de energía, existe efectivamente un deber legislativo específico de regular o limitar el uso del carbón en la generación eléctrica.

52. En consecuencia, esta Suprema Corte estima que el agravio resulta **parcialmente fundado**, ya que el fallo sí abordó en términos

[33] Definición que se desprende del contenido del artículo 3, fracciones IX y XII, de la Ley General de Cambio Climático, de texto siguiente:
"**Artículo 3o.** Para efectos de esta Ley se entenderá por:
[…]
IX. Contaminantes climáticos de vida corta: Llamados también forzadores climáticos de vida corta, son aquellos compuestos de efecto invernadero, gases, aerosoles o partículas de **carbono negro**, cuya vida media en la atmósfera después de ser emitidos se estima en semanas o hasta décadas, en un rango siempre inferior a la vida media del bióxido de carbono, estimada ésta última en 100 o más años.
[…]
XII. Carbono negro: material particulado producido por la combustión incompleta de combustibles fósiles o de biomasa, y que contribuye al calentamiento global como contaminante climático de vida corta.
[…]"

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

generales la obligación legislativa de adecuar el marco jurídico ambiental y energético, pero **omitió examinar el extremo específico de la litis**, relativo a la eventual obligación de legislar sobre la reducción del uso del carbón en la generación eléctrica, así como los efectos diferenciados que su ausencia normativa podría producir en los derechos ambientales y de salud invocados por la quejosa. Tal omisión metodológica justifica que se aborde el estudio integral del fondo.

53. Para abordar dicho análisis, el estudio se dividirá de la siguiente manera: en primer término, se analizará la doctrina constitucional relativa a las omisiones legislativas; después, se precisará el parámetro constitucional y convencional de protección ambiental aplicable; para finalmente, realizar el examen del caso concreto, que comprende el alcance del artículo Décimo Séptimo Transitorio, los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano y la valoración del marco normativo vigente en materia energética y ambiental.

VII.2. Doctrina constitucional sobre las omisiones legislativas

54. Este Alto Tribunal ha consolidado, a lo largo de su evolución jurisprudencial, una doctrina consistente sobre el estudio de las omisiones legislativas, en especial cuando éstas se traducen en la falta de cumplimiento de deberes constitucionales o convencionales.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

Tal línea interpretativa –recogida, entre otros, en el amparo en revisión 425/2024[34], relativo al análisis de las omisiones legislativas como actos susceptibles de control constitucional– constituye el referente doctrinal que orienta el estudio de este caso, junto con los criterios sostenidos por esta Suprema Corte en los amparos en revisión 1359/2015, 635/2019[35], 1144/2019[36], 543/2022[37] y 439/2023[38], los cuales integran una línea continua de razonamiento sobre la naturaleza, procedencia y alcance del control jurisdiccional de las omisiones legislativas.

55. En el marco de esa línea jurisprudencial, este Tribunal Pleno ratifica la vigencia de los principios ahí establecidos y los asume como marco de referencia para el examen de la omisión legislativa planteada en el

[34] Resuelto por la extinta Segunda Sala en sesión de veintitrés de octubre de dos mil veinticuatro, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Yasmín Esquivel Mossa, Luis María Aguilar Morales, Lenia Batres Guadarrama, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Yasmín Esquivel Mossa votó en contra de las consideraciones de los párrafos 53, 54, 59 y 60.

[35] Resuelto por la extinta Primera Sala en sesión virtual del diecisiete de junio de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Norma Lucía Piña Hernández (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Juan Luis González Alcántara Carrancá (Presidente).

[36] Resuelto por la otrora Segunda Sala en sesión de diez de junio del dos mil veinte, por por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas (ponente), Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek. El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

[37] Resuelto por la extinta Primera Sala el uno de marzo de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reservó su derecho a formular voto concurrente), Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat (quien se reservó su derecho a formular voto concurrente), Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (quien votó con el sentido, apartándose de consideraciones y además se reservó su derecho a formular voto concurrente), y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (quien votó con el sentido, apartándose de algunos efectos y consideraciones y se reservó su derecho a formular voto concurrente).

[38] Resuelto por la extinta Primera Sala el seis de septiembre de dos mil veintitrés, por unanimidad de cinco votos de la Ministra y los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (quien se reservó el derecho a formular voto concurrente), Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo (quien votó con el sentido, pero con consideraciones diferentes y se reservó su derecho a formular voto concurrente).

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

presente asunto, a fin de garantizar una interpretación coherente y sistemática con los fines del juicio de amparo y los compromisos convencionales del Estado mexicano.

56. Este Tribunal Pleno ha establecido que las omisiones legislativas pueden clasificarse de acuerdo con dos criterios: **1)** en función del grado de vinculación u obligatoriedad de legislar; y **2)** en función de la manera o grado en que fue ejercida (o no) dicha atribución.

57. Dentro de la **primera clasificación** existen dos tipos de omisiones: las obligatorias y las potestativas. Existe una omisión en ejercicio de competencia obligatoria cuando existe a cargo del órgano parlamentario una obligación o mandato irrenunciable de ejercer su función legislativa respecto de una materia determinada. Por su parte, existe una omisión legislativa en ejercicio de competencia potestativa cuando la facultad de legislar es, en realidad, discrecional.

58. Dentro de la **segunda clasificación** se encuentran dos tipos de omisiones: las absolutas y las relativas. Las omisiones legislativas absolutas se presentan cuando el órgano legislativo, a pesar de estar vinculado para legislar sobre determinada materia, no ha cumplido con su obligación en ningún sentido. Por su parte, las omisiones relativas existen cuando el órgano legislativo ha ejercido su competencia, es decir, ha legislado, pero no lo ha hecho de manera completa e integral, sino únicamente de forma parcial[39].

59. De esta doctrina se desprende que sólo habrá una omisión legislativa propiamente dicha cuando exista un mandato constitucional o

[39] Tesis 1a. XVIII/2018 (10a.), de rubro: *"**TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO"***, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, página 1107, registro digital 2016428.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

convencional que establezca de manera precisa el deber de legislar en determinado sentido y dicho mandato haya sido incumplido, total o parcialmente. En caso contrario, la inactividad del legislador carecería de relevancia jurídica para efectos del control constitucional[40].

60. Así, el criterio actualmente sostenido por este Tribunal establece que, cuando la Constitución o los tratados internacionales imponen un deber concreto de legislar sobre determinada materia, el ejercicio de dicha facultad se convierte en una competencia de ejercicio obligatorio. En consecuencia, los tribunales constitucionales tienen el deber de garantizar que la omisión legislativa no derive en la vulneración de los derechos fundamentales de las personas[41].

61. De igual forma, la doctrina constitucional ha reconocido que las omisiones legislativas pueden tener su origen no sólo en mandatos de la propia Constitución, sino también en obligaciones de fuente internacional asumidas por el Estado mexicano. Esta comprensión responde al nuevo paradigma constitucional instaurado con la reforma en materia de derechos humanos de dos mil once, que integra los tratados internacionales como parte del parámetro de regularidad constitucional.

62. En ese marco, las obligaciones convencionales en materia de derechos humanos generan deberes positivos para todas las

---

[40] Tesis 1a. XX/2018 (10a.), de rubro: ***"OMISIONES LEGISLATIVAS. SU CONCEPTO PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO"*****,** publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, página 1100, registro digital 2016424.

[41] Véase la tesis 1a. XXII/2018 (10a.) de rubro ***"OMISIONES LEGISLATIVAS. LOS TRIBUNALES DE AMPARO TIENEN FACULTADES PARA ORDENAR LA RESTITUCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS QUEJOSOS CUANDO ÉSTOS HAYAN SIDO VIOLADOS POR"*****,** publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 52, marzo de 2018, tomo I, página 1099, registro digital 2016423.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

autoridades del Estado –administrativas, judiciales y legislativas–, quienes deben adoptar las medidas necesarias para respetar, proteger y garantizar los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, conforme al principio *pro persona*. Lo anterior, porque el artículo 1o. de la Constitución Federal impone una obligación general activa de respetar y garantizar los derechos humanos, con independencia de su ámbito de competencia, y con independencia de su fuente.

63. En el caso del legislador, ello significa que el deber de legislar puede derivar no sólo de mandatos expresos del texto constitucional o de sus transitorios, sino también de compromisos internacionales que exijan adecuar el marco normativo interno a los estándares internacionales de derechos humanos.

64. Este Tribunal ha sostenido que puede configurarse una omisión legislativa fundada en una obligación convencional cuando exista un mandato claro y vinculante, derivado de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano, que imponga la necesidad de adecuar la legislación interna, y dicha adecuación haya sido incumplida total o parcialmente. Ejemplo de ello son los casos en que se reconoció la omisión del Congreso de la Unión para expedir la ley sobre consulta previa a pueblos indígenas, derivada del Convenio 169 de la OIT, así como la omisión de legislaturas locales para emitir leyes sobre desaparición de personas conforme a estándares internacionales.

65. De la línea jurisprudencial consolidada por esta Suprema Corte se desprenden tres conclusiones relevantes para el análisis del presente caso:

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

a) Que el juicio de amparo procede contra omisiones legislativas cuando éstas implican el incumplimiento de un mandato constitucional o convencional expreso o implícito.

b) Que para su actualización es necesario identificar un deber concreto de legislar, derivado del texto constitucional o de los compromisos internacionales del Estado mexicano.

c) Que el parámetro de control no se limita al análisis formal de la inactividad, sino que comprende la valoración material del cumplimiento del mandato de legislar, atendiendo a su suficiencia, congruencia y razonabilidad con los fines constitucionales y convencionales.

66. En consecuencia, este Tribunal Pleno asume como propios los principios y categorías desarrollados por esta Suprema Corte en su evolución jurisprudencial, los cuales constituyen el marco conceptual para el examen de la omisión legislativa reclamada en el presente asunto, en coherencia con el mandato de protección reforzada de los derechos humanos reconocido por el artículo 1o. constitucional.

VII.3. Parámetro constitucional y convencional de protección ambiental

67. Antes de abordar el estudio del caso concreto, resulta necesario precisar el marco normativo que rige la protección del medio ambiente en el orden constitucional mexicano. Ello permitirá identificar las obligaciones generales que pesan sobre el Estado –y, en particular, sobre el Poder Legislativo– en materia de sustentabilidad, mitigación de emisiones y transición energética, las cuales constituyen el parámetro de control material para evaluar el cumplimiento del

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

mandato previsto en el artículo Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional en materia de energía del año dos mil trece.

68. Esta Suprema Corte ha sostenido, de manera reiterada, que el derecho humano al medio ambiente sano posee una doble dimensión: una objetiva o ecologista, que protege a la naturaleza como bien jurídico en sí mismo, y otra subjetiva o antropocéntrica, que garantiza las condiciones necesarias para el goce de los demás derechos humanos, como la vida, la salud y la integridad personal. Tal entendimiento fue desarrollado, entre otros precedentes, en el amparo en revisión 307/2016[42].

69. Desde esta perspectiva, la protección del medio ambiente no se reduce a evitar daños individuales, sino que entraña un deber colectivo y solidario de preservación, en el entendido de que la degradación de los ecosistemas compromete los derechos de las generaciones presentes y futuras. En consecuencia, la obligación estatal de protección ambiental no se agota en la emisión de normas formales, sino que requiere acciones integrales y sostenidas para prevenir, mitigar y reparar el deterioro ecológico.

70. Este Alto Tribunal ha destacado que el derecho al medio ambiente sano constituye un derecho autónomo y de naturaleza colectiva, cuyo goce no depende de la vulneración de otros derechos fundamentales. Su violación se configura por la afectación al equilibrio ecológico o la degradación ambiental, aun cuando no exista un daño directo e inmediato a una persona en particular[43].

---

[42] Resuelto por la extinta Primera Sala en sesión de catorce de noviembre de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Norma Lucía Piña Hernández (Presidenta y Ponente).

[43] Consideraciones que dieron origen a las tesis aisladas 1a. CCXCII/2018 (10a.) y 1a. CCLXXXIX/2018, de rubros: “DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

71. A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que este derecho tiene connotaciones tanto individuales como colectivas, y que su tutela exige a los Estados adoptar medidas efectivas para prevenir daños significativos al ambiente, así como garantizar condiciones adecuadas de participación, información y reparación frente a afectaciones ambientales graves. En su dimensión colectiva, el derecho al medio ambiente sano constituye un interés universal y un compromiso intergeneracional[44].

72. El marco constitucional mexicano se alinea con estos estándares internacionales. El artículo 4o.[45] de la Constitución Federal reconoce expresamente el derecho de toda persona a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, e impone al Estado el deber de garantizar el respeto a ese derecho. A su vez, el artículo 1o. [46]

SANO. SU DIMENSIÓN COLECTIVA Y TUTELA EFECTIVA” y “DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. SU NÚCLEO ESENCIAL”. Consultables en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 61, Diciembre de 2018, Tomo I, páginas 308 y 309, respectivamente. Registros digitales 2018635 y 2018636.

[44] Opinión Consultiva OC-23/17, supra, párr. 59.

[45] **“Art. 4o.**

[…]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

[…]”

[46] **“Art. 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

establece que todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, incluidos los de fuente internacional, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese sentido, el artículo 4o. debe interpretarse de manera sistemática con los artículos 25 y 27 constitucionales. El primero orienta la rectoría del desarrollo nacional hacia la sustentabilidad, mientras que el segundo exige la explotación racional de los recursos naturales y la preservación del equilibrio ecológico. Juntos, conforman un bloque normativo de protección ambiental, que vincula tanto al legislador como a las autoridades ejecutivas y judiciales.

73. El derecho al medio ambiente sano impone al Estado obligaciones positivas en tres dimensiones:

a) **Preventiva**, consistente en adoptar medidas que eviten el deterioro ambiental derivado de la actividad energética;

b) **Correctiva o mitigadora**, orientada a reducir las emisiones contaminantes y sus impactos en la salud y el clima; y,

c) **Progresiva**, que impone al Estado avanzar de forma sostenida hacia un modelo energético sustentable, con menor intensidad de carbono y mayor participación de energías limpias.

74. Estas obligaciones, aunque tienen sustento constitucional directo, se operativizan mediante la legislación secundaria. Por ello, el Congreso

---

ley.
[…]”

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

de la Unión, al legislar en materia ambiental y energética, debe integrar los principios de precaución, prevención, participación, equidad intergeneracional y progresividad, de modo que el marco normativo y las políticas públicas sean coherentes con los objetivos de mitigación del cambio climático.

75. Además, resulta evidente que el mandato del constituyente permanente –expresado en el artículo 4o. constitucional y desarrollado por la legislación secundaria– no se agota en la protección del medio ambiente como valor abstracto, sino que se concreta en medidas normativas e institucionales que orientan la política pública hacia la sostenibilidad ambiental y energética.

76. Tal es el caso de la emisión, a manera de ejemplo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Cambio Climático, la abrogada Ley de Transición Energética y la Ley del Sector Eléctrico, en las que el Estado mexicano ha adoptado una política nacional orientada a la GEI, la transición hacia energías limpias y la disminución de la huella de carbono en todos los sectores productivos, incluido el energético.

77. De esta forma, el deber de protección ambiental no se limita a un mandato programático, sino que integra un estándar de actuación para todas las autoridades, que exige la actualización progresiva del marco normativo conforme a los avances científicos y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia climática.

78. En síntesis, el Estado mexicano tiene la obligación permanente y progresiva de prevenir el deterioro ecológico, reducir las emisiones contaminantes y avanzar hacia un modelo energético sustentable.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

VII.4. Estudio del caso concreto

79. Con base en las consideraciones doctrinales desarrolladas, este Tribunal Pleno procede al estudio del caso concreto, a fin de determinar si, en principio, conforme al artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de energía, existe una omisión legislativa atribuible al Congreso de la Unión, sobre la reducción de la utilización del carbón como combustible fósil en la generación de energía eléctrica.

80. Para tal efecto, el análisis se desarrollará en dos apartados: en primer término, se examinará el marco constitucional aplicable, con especial énfasis en el **alcance y naturaleza del mandato previsto en el artículo Décimo Séptimo Transitorio**; y en segundo lugar, se analizará el **marco convencional**, a fin de identificar los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de cambio climático y energía sustentable, así como **el marco jurídico en el contexto energético nacional**.

VII.4.1. Alcance del artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de energía

81. A partir del parámetro constitucional e internacional de protección ambiental antes desarrollado, corresponde ahora examinar el contenido, finalidad y alcances del **artículo Décimo Séptimo Transitorio del Decreto de reforma constitucional en materia de energía**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, a fin de determinar si de su texto puede derivarse, como lo pretende la parte quejosa, un mandato específico

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

de legislar sobre la reducción del uso del carbón en la generación de energía eléctrica.

82. Dicho precepto establece lo siguiente:

> **“Décimo Séptimo.** Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente Decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.
>
> En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.”

83. El artículo transitorio cumple una **función instrumental dentro del modelo constitucional energético**, al vincular el desarrollo económico con la sustentabilidad ambiental. No crea derechos o prohibiciones de aplicación inmediata, sino que impone un **mandato de actuación al legislador**, en el sentido de adecuar el marco jurídico del sector energético para incorporar criterios ambientales y de eficiencia energética en todos sus procesos.

84. El texto del transitorio establece **dos niveles normativos de obligación:**

a) **Una obligación general**, dirigida al Congreso de la Unión, para adecuar el marco jurídico del sector energético e incorporar criterios de protección ambiental, eficiencia energética y reducción de emisiones en todos los procesos que lo integran,

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

tales como producción, transformación, transporte, distribución y consumo de energía; y,

b) **Una obligación específica en materia de electricidad**, consistente en que la ley que regule la industria eléctrica deberá establecer obligaciones a cargo de los participantes del sector para fomentar el uso de energías limpias y reducir emisiones contaminantes.

85. En su diseño, el transitorio no crea una obligación **autónoma** o **materialmente autoaplicativa**, sino un **mandato de configuración legislativa**. Su cumplimiento debe evaluarse en función de si el Congreso de la Unión efectivamente ha legislado en el sentido señalado y si lo ha hecho con suficiencia material para satisfacer los fines que el propio transitorio impone.

86. Asimismo, el segundo párrafo distingue la materia de **electricidad** al disponer que la ley establecerá obligaciones específicas en materia de energías limpias y reducción de emisiones, lo que reafirma el **carácter estrictamente legislativo del mandato y su finalidad de orientar la política energética hacia la sustentabilidad**.

87. De la lectura sistemática del precepto se advierte que su finalidad teleológica no se limita a un energético o combustible específico, sino que ordena una **transformación normativa de alcance transversal** en el sector energético. La referencia a la “menor huella de carbono” y a la “disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero” confirma que su finalidad es **orientar la política energética nacional hacia la sostenibilidad**.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

88. En ese contexto, el término “carbón”, como combustible fósil, puede entenderse comprendido de manera dentro de la categoría general de fuentes emisoras de gases y compuestos de efecto invernadero; sin embargo, **el texto del transitorio no contiene un mandato explícito** para legislar de forma particular sobre su reducción, sustitución o prohibición. De ahí que, para determinar si existe o no omisión legislativa, es necesario distinguir entre los niveles de obligación:

    (i) **Una obligación general**, consistente en legislar sobre eficiencia energética y reducción de emisiones –que indudablemente se desprende del transitorio–; y

    (ii) **Una supuesta obligación específica**, referida a la reducción del uso del carbón en la generación eléctrica, cuya existencia debe derivarse del contexto constitucional o de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.

89. En ese sentido, se estima que el artículo Décimo Séptimo Transitorio impone al Congreso de la Unión un deber legislativo general, orientado a la sustentabilidad del sector energético, pero **no establece un mandato de legislar sobre el carbón de forma concreta.**

90. En efecto, el transitorio utiliza una fórmula de delegación normativa dirigida al legislador ordinario, pues ordena al Congreso de la Unión “realizar las adecuaciones al marco jurídico aplicable, a fin de establecer las bases” en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente en el sector energético.

91. En términos del transitorio constitucional, la expresión “establecer las bases” implica un mandato de configuración legislativa que no

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

necesariamente se agota en la emisión de una ley nueva, sino que puede satisfacerse mediante la adecuación o reforma del marco jurídico existente, siempre que con ello se logre el objetivo de reducir emisiones, mejorar la eficiencia energética y disminuir la huella de carbono.

92. Por lo tanto, se trata de una obligación de resultado en la que el legislador debe garantizar que el marco jurídico contenga **principios, instrumentos y mecanismos suficientes** para cumplir los fines de sustentabilidad ambiental que el propio transitorio persigue.

93. De ahí que el cumplimiento del mandato constitucional dependa de que las normas permitan al Estado cumplir efectivamente con los fines de reducción de emisiones, eficiencia en el uso de recursos y menor huella de carbono. En consecuencia, el control jurisdiccional debe centrarse en **verificar la suficiencia material** del entramado normativo existente.

94. En esa lógica, el transitorio deja un **margen razonable de configuración al legislador**, en el entendido de que las “bases” pueden concretarse tanto en la legislación sustantiva –como la Ley General de Cambio Climático, la Ley de Transición Energética (abrogada) o alguna otra– como en la legislación sectorial –como la Ley de la Industria Eléctrica–, sin que ello suponga delegar su cumplimiento en disposiciones administrativas o reglamentarias emitidas por otras autoridades.

95. Este diseño normativo revela que el constituyente permanente **no estableció una reserva de ley estricta** para cada uno de los temas mencionados –eficiencia energética, reducción de emisiones, baja

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

huella de carbono–, sino que **dejó abierta la vía** para un cumplimiento integral mediante un conjunto articulado de disposiciones legislativas.

96. Así, el análisis sobre la eventual omisión legislativa debe enfocarse en determinar si **el marco normativo vigente**, en su conjunto, satisface materialmente los fines ambientales y energéticos previstos por el constituyente, y no si el Congreso de la Unión expidió una ley específica sobre un combustible determinado, como el carbón.

97. Resulta importante destacar que el treinta y uno de octubre de dos mil veinticuatro se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Decreto por el que se reforman el párrafo quinto del artículo 25, los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 y el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de áreas y empresas estratégicas."* [47], mediante el cual se modificaron,

[47] "Artículo 25. ...
[…]
El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas públicas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas públicas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.
[…]
Artículo 27. …
[…]
En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

entre otros, el quinto párrafo del artículo 25 y diversos del artículo 27 constitucional, así como varios de los artículos transitorios del Decreto de reforma de 2013. Dicha reforma, que entró en vigor el uno de noviembre de dos mil veinticuatro, reconfigura el régimen constitucional del sector energético, al reafirmar la rectoría del Estado en la planeación del sistema eléctrico nacional, la transmisión y

---

establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos y litio no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional en los términos del artículo 28 de esta Constitución, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones. Las leyes determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica, que en ningún caso tendrán prevalencia sobre la empresa pública del Estado, cuya esencia es cumplir con su responsabilidad social y garantizar la continuidad y accesibilidad del servicio público de electricidad.

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas públicas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas públicas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

[…]

Artículo 28. ...

[…]

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos, litio y generación de energía nuclear; el servicio de Internet que provea el Estado; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, cuyos objetivos serán preservar la seguridad y autosuficiencia energética de la Nación y proveer al pueblo de la electricidad al menor precio

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción de hidrocarburos.

98. No obstante, esta reforma no modificó ni derogó expresamente el principio de sustentabilidad incorporado al artículo 25 por la reforma constitucional de 2013, el cual permanece vigente como **eje rector del desarrollo nacional y como fundamento del modelo energético ambientalmente responsable**. Tal circunstancia refleja la voluntad del constituyente permanente de mantener dicho principio como elemento transversal de las políticas públicas, en congruencia con los artículos 1o. y 4o. constitucionales y con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia ambiental y climática.

99. En ese sentido, se infiere que el hecho de que el poder constituyente hubiera derogado de manera expresa ciertos transitorios de la reforma

---

posible, evitando el lucro, para garantizar la seguridad nacional y soberanía a través de la empresa pública del Estado que se establezca; así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que realicen las empresas públicas del Estado y las que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles, tanto para transporte de pasajeros como de carga, son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar asignaciones, concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

[…]

Transitorios

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Congreso de la Unión tendrá un plazo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto para realizar las adecuaciones que resulten necesarias a las leyes secundarias correspondientes, en los términos de este.

Tercero.- Se derogan los artículos Transitorios del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, que se opongan a las disposiciones materia del presente Decreto.”

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

de 2013, pero no el relativo al del principio de sustentabilidad, evidencia su compatibilidad con el nuevo paradigma energético. De haber existido intención de suprimirlo o limitarlo, el constituyente lo habría hecho de manera explícita, como ocurrió con otras disposiciones. En consecuencia, la reafirmación de la rectoría estatal prevista en la reforma de 2024 no se opone al principio de sustentabilidad, sino que lo complementa, en tanto que el control estratégico del Estado sobre los sectores energéticos se concibe como un medio para garantizar un desarrollo equilibrado, justo y ambientalmente responsable.

100. En mérito de lo expuesto, este Tribunal Pleno concluye que el artículo Décimo Séptimo Transitorio impone al Congreso de la Unión un deber de configuración normativa en materia ambiental y energética, cuyo cumplimiento debe verificarse mediante el examen integral del orden jurídico existente. Asimismo, es posible concluir que de la redacción no se desprende la obligación de legislar de alguna manera específica sobre la reducción y prohibición del uso del carbón.

101. En consecuencia, este Tribunal Pleno determina que, contrariamente a lo aducido por la parte quejosa, el mandato que el Poder Reformador de la Constitución impuso al Congreso de la Unión relativo a hacer las adecuaciones al marco jurídico en materia de energía**, no implica que necesariamente se debe emitir una legislación particular que asegure la eliminación gradual y no regresiva del uso del carbón en la generación de energía eléctrica, así como la eventual prohibición de su uso.**

102. Por ello, en términos del artículo transitorio, la existencia de una omisión legislativa sólo podría configurarse si se acreditara que **no**

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

existe regulación alguna que procure los fines de sustentabilidad y reducción de emisiones, o que el marco vigente es **materialmente insuficiente** para alcanzarlos. No obstante, resulta conveniente revisar si de las obligaciones a las que se ha sujetado el Estado mexicano a nivel internacional, exista alguna obligación en ese sentido.

VII.4.2. Marco convencional y marco jurídico en el contexto energético

103. A partir del parámetro constitucional de protección ambiental y de la naturaleza del artículo Décimo Séptimo Transitorio, corresponde examinar los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de cambio climático, energía y reducción de emisiones. El propósito de este análisis es determinar si de tales instrumentos puede derivarse una **obligación jurídica específica** de legislar sobre la reducción del uso del carbón en la generación eléctrica, o si, por el contrario, los compromisos internacionales refuerzan únicamente un deber general de mitigación de emisiones.

104. El Estado mexicano es parte de un régimen global de lucha contra el cambio climático, incluso se ha destacado a nivel internacional por desempeñar un rol de liderazgo, toda vez que, previo al Acuerdo de Paris, fue uno de los primeros países en asumir un compromiso voluntario de reducir las emisiones e impulsar la creación de un marco legal nacional para hacer frente al cambio climático al expedir la Ley Federal de Cambio Climático, publicada en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil doce.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

105. Disposición normativa que tiene como objeto, garantizar el derecho a un medio ambiente sano y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efectos invernadero y regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático.

106. En el ámbito internacional, México es parte de la **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático** (CMNUCC) [48], que en términos de su artículo 2 se establece como objetivo lograr la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible[49].

107. Para alcanzar el objetivo último de la Convención se definieron compromisos para las Partes firmantes, con base en el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas, bajo el cual los países desarrollados, conocidos como países Anexo I, adoptaron el

[48] Firmada por el Gobierno de México el trece de junio de mil novecientos noventa y dos y aprobada unánimemente por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el tres de diciembre del mismo año. Tras su aprobación del Senado, la Convención fue ratificada ante la Organización de Naciones Unidas el once de marzo de mil novecientos noventa y tres, en dicho acto el Gobierno de México hizo constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse a cumplir con los lineamientos establecidos en ese instrumento.

[49] **“Artículo 2**

Objetivo

El objetivo último de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexo que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la estabilización de las concentraciones de GEI en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible.”

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

compromiso cuantitativo de reducir sus emisiones de GEI para regresar, en el año 2000, a los volúmenes de emisión que tenían en 1990 y mantenerse en esos niveles.

108. Por su parte, el **Protocolo de Kioto** fue adoptado durante la Tercera Conferencia de las Partes (COP3) celebrada en la ciudad de Kioto, Japón, en mil novecientos noventa y siete, en aras de alcanzar el objetivo último de la CMNUCC. Este instrumento establece en su Anexo B metas cuantitativas específicas para la reducción de emisiones de GEI que son obligatorias para los países desarrollados y con economías en transición.

109. El Protocolo de Kioto entró en vigor el dieciséis de febrero de dos mil cinco para las naciones que han depositado su instrumento de ratificación, entre ellas México, que ratificó el instrumento en el año 2000 y que como país no-Anexo I (países en desarrollo), no tiene obligaciones cuantitativas de reducción de emisiones de GEI.

110. El Protocolo establece, entre otras cosas, una serie de mecanismos de mercado para facilitar el cumplimiento de los compromisos de mitigación de los países desarrollados y promover el desarrollo sustentable en los países en desarrollo, tales mecanismos como el Comercio de Derechos de Emisiones (que permite a los países vender su excedente de permisos de emisión a otros países que no han cumplido sus objetivos), la Implementación Conjunta (-IM- que consiste en que un país del Anexo I invierte en un proyecto de reducción de emisiones en otro país del Anexo I y recibe créditos de reducción de emisiones a cambio) y el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (-MDL- es el único instrumento que permite la realización de

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

proyectos de reducción de emisiones entre países desarrollados y países en desarrollo)[50].

111. Por otra parte, el doce de diciembre de dos mil quince se aprobó el **Acuerdo de París**[51] dentro de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), 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; instrumento internacional en el que 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.

112. En efecto, dicho acuerdo 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, entre otras cuestiones, a) Mantener el aumento de la temperatura media mundial muy por debajo de 2ºC con respecto a los niveles preindustriales, y proseguir los esfuerzos para limitar ese aumento de la temperatura a 1.5ºC con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático; y b) Promover un desarrollo con bajas

---

[50] Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto. (CMNUCC) | Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales | Gobierno | gob.mx

[51] El Acuerdo de París, para su observancia en México, fue promulgado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, consultable en el sitio oficial de internet: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5459825&fecha=04/11/2016#gsc.tab=0

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

emisiones de GEI, de un modo que no comprometa la producción de alimentos.

113. Como se observa, estos instrumentos integran un entramado normativo que, si bien impone deberes de mitigación y adaptación, reconoce la autonomía de los Estados para definir los medios y ritmos de cumplimiento conforme a sus capacidades nacionales.

114. De la **CMNUCC**, adoptada en 1992 y ratificada por México en 1993, se desprende el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas, que impone a los Estados el deber de reducir sus emisiones de GEI conforme a sus circunstancias y posibilidades. La Convención no establece metas vinculantes para combustibles específicos, sino un compromiso general de mitigación progresiva mediante políticas, medidas y cooperación internacional.

115. El **Protocolo de Kioto (1997)**, y posteriormente el **Acuerdo de París (2015)**, desarrollaron este marco hacia un esquema de compromisos nacionales de carácter flexible. El Acuerdo de París –ratificado por el Senado mexicano el 21 de septiembre de 2016– introdujo las **Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)** como el principal instrumento de cumplimiento, a través del cual cada Estado Parte define sus propias metas de reducción de emisiones y las estrategias para alcanzarlas, con base en la mejor información científica disponible, en términos de su artículo 4[52].

[52] **“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 GEI alcancen 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 GEI, 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

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

116. En la **Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de 2022**[53], el Estado se comprometió a reducir, para el año 2030, un **35% de las emisiones totales de GEI** y un **51 % de carbono negro** respecto del escenario tendencial. Estas metas reflejan un compromiso nacional de mitigación integral, centrado en la reducción de contaminantes climáticos de vida corta y en la transición hacia una economía baja en carbono. En el apartado de mitigación, se señala lo siguiente:

---

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 GEI 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 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.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

"Nuestra Contribución Determinada a Nivel Nacional en materia de mitigación con un mayor nivel de ambición establece las siguientes metas:

México aumenta su meta de reducción de gases de efecto invernadero de 22% a 35% en 2030, con respecto a su línea base, con recursos nacionales que aportarán al menos un 30% y 5% con cooperación y financiamiento internacional previsto para energías limpias.

De forma condicionada, México puede aumentar su meta al 2030 hasta 40%, con respecto a su línea base en 2030, si se escala el financiamiento internacional, la innovación y transferencia tecnológica,

---

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 determin adas a nivel nacional, al consignar y aplicar medidas de mitigación respecto d e 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 lu z 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 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 s ecretaría 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 organiza ción es a su vez Parte en el presente Acuerdo, cada Estado miembro de esa

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTl=

2604-1993

> y si otros países, principalmente los mayores emisores, realizan esfuerzos conmensurados a los objetivos más ambiciosos del Acuerdo de París.
> Finalmente, se ratifica la meta de reducción de las emisiones de carbono negro de 51% de forma no condicionada en 2030, y 70% de forma condicionada.
> El escenario tendencial proyectado al 2030, sin intervención de política de mitigación se cuantificó en 991 MtCO2e como punto de referencia para 2030. Se precisa que este punto de referencia es 1.8% superior al establecido en 2015 en la iNDC debido a mejoras metodológicas derivadas de la actualización del Inventario Nacional de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero, mismo que se actualizó con las metodologías del IPCC 2006 y su Refinamiento de 2019. La aplicación de mejoras metodológicas permite sustentar las metas nacionales con la mejor información científica disponible.
> La reducción de emisiones de 35% al 2030 implica 347 MtCO2e reducidas en dicho año, mientras que el cumplimiento de los compromisos condicionados asciende a 397 MtCO2e. El periodo de implementación de la NDC es de 2020 a 2030, y se consideran las políticas implementadas a partir del año 2013, tras la publicación de la Ley General de Cambio Climático de México. Esta meta coadyuvaría a reducir la intensidad de emisiones por unidad de producto interno bruto en alrededor de cuarenta por ciento entre 2013 y 2030.México hará esfuerzos para que sus emisiones logren un pico lo antes posible, y se desarrollarán estudios de trayectorias de descarbonización de largo plazo. A continuación, se describen de forma general las medidas a nivel sectorial que se consideran en la NDC de México.”

117. En lo relativo a la **generación eléctrica**, en la NDC se precisa que, para cumplir con la política de cambio climático, la Secretaría de Energía coadyuba con el acompañamiento de acciones para poder disminuir las emisiones de GEI a través del Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional y el Plan de Negocios de la CFE. De manera particular, se destaca que el país cuenta con medidas en tres

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.
19. Todas las Partes deberían esforzarse por formular y comunicar estrategias a largo plazo para un desarrollo con bajas emisiones de GEI, 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.”

[53] Mexico_NDC_UNFCCC_update2022_FINAL.pdf

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

grandes líneas de acción: a) la integración de energía limpia, en la generación eléctrica; b) la sustitución de combustibles de alto contenido de carbono por gas natural en centrales de alta eficiencia, y c) la reducción de las pérdidas técnicas de la red eléctrica.

118. Sobre la primera línea de acción se destaca el Plan de Modernización de las Hidroeléctricas de la CFE mediante acciones de rehabilitación y de repotenciación, cambios de turbinas y desazolves que tiene por objetivo modernizar más del 40% de las centrales hidroeléctricas actuales, así como construir 4 nuevas centrales hidroeléctricas con una capacidad de 284 MW. Asimismo, que se busca aumentar la capacidad de generación con centrales fotovoltaicas, eólicas, geotérmicas y se fomenta la generación distribuida renovable. Además, de que se impulsaran nuevas tecnologías para la generación eléctrica, como el hidrógeno verde en centrales híbridas.

119. Estos compromisos se actualizaron con la **presentación de la NDC 3.0**.[54] En particular, se incrementó el nivel de ambición de las metas de mitigación hacia 2035 y se definieron trayectorias de descarbonización con el objetivo de alcanzar emisiones netas cero a mediados de siglo, en cumplimiento del artículo 4 del Acuerdo de París.

120. En lo relativo al sector **generación de energía eléctrica**, la NDC 3.0 identifica a dicho sector como el segundo mayor emisor nacional y uno de los ámbitos con mayor potencial de descarbonización, previendo que alcance su pico de emisiones en 2027. Para ello, articula una estrategia sustentada en tres líneas de acción: (i) la incorporación acelerada de fuentes de energía limpias en la matriz eléctrica; (ii) la sustitución de combustibles de alto contenido de carbono por gas en

[54] Disponible en https://www.gob.mx/semarnat/documentos/actualizacion-de-la-contribucion-determinada-a-nivel-nacional-3-0-de-mexico?idiom=es

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

centrales de alta eficiencia; y (iii) la reducción de pérdidas técnicas en la red eléctrica.[55]

121. En congruencia con lo anterior, el Plan de Desarrollo del Sector Eléctrico (PLADESE) 2025–2039 y el Programa Vinculante de Instalación y Retiro de Centrales Eléctricas (PVIRCE), referidos en la propia NDC, prevén que cerca del **70 % de la nueva capacidad instalada** entre 2025 y 2030 **corresponda a energías limpias** —principalmente solar fotovoltaica y eólica—, y que la participación de fuentes limpias en la generación eléctrica alcance aproximadamente 38.5 % en 2030 y 43.3 % en 2035.[56]

122. Adicionalmente, la NDC 3.0 incorpora un **plan de retiro programado y sustitución estratégica** de centrales termoeléctricas y de menor desempeño ambiental. Este desmantelamiento y abandono de estas centrales contempla, entre otros elementos, el manejo seguro de materiales peligrosos, la remediación de suelos contaminados, el análisis de riesgos para el personal y las comunidades, así como medidas de **transición justa** para las personas trabajadoras.[57]

123. Estos componentes de la NDC evidencian que la política climática y energética vigente ha optado por una senda de **reducción estructural de la capacidad instalada basada en combustibles fósiles más intensivos en emisiones** —dentro de la cual se ubican las centrales carboeléctricas— y por la sustitución progresiva de éstas por fuentes de generación con menor huella de carbono.

124. Estas medidas también contribuyen a la implementación efectiva de las decisiones adoptadas en las Conferencias de las Partes (COP) del

[55] *Ibidem,* p. 51.
[56] *Idem.*
[57] *Ibidem,* p. 51.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

Acuerdo de París en las que se ha reafirmado la necesidad de **reducir progresivamente la dependencia del carbón** como parte de la estrategia global de descarbonización y transición energética justa.

125. En el **Pacto Climático de Glasgow** (Decisión 1/CP.26, 2021)[58] se instó a las Partes a acelerar los esfuerzos para la reducción gradual del uso de energía proveniente del carbón y a eliminar progresivamente los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles. De igual forma, el **Plan de Implementación de Sharm El-Sheikh** (Decisión 1/CP.27, 2022)[59] reiteró la urgencia de disminuir las emisiones asociadas al uso de combustibles fósiles y de fortalecer la transición hacia energías limpias.

126. Las acciones orientadas a **reducir la dependencia del carbón y otros combustibles fósiles** en el ámbito interno no sólo se alinean con estos consensos multilaterales, sino que contribuyen a garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de mitigación climática y protección del derecho a un medio ambiente sano.

---

[58] FCCC/PA/CMA/2021/L.16:
"[…] 36. Exhorta a las Partes a que aceleren el desarrollo, el despliegue y la difusión de tecnologías y la adopción de políticas para la transición hacia sistemas energéticos con bajas emisiones, entre otras cosas incrementando rápidamente la generación de energía limpia y el despliegue de medidas de eficiencia energética, lo que incluye la aceleración de los esfuerzos para la eliminación gradual de la energía del carbón generada sin medidas de mitigación y de las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles, reconociendo que se necesita apoyo para lograr una transición justa; […]"

[59] FCCC/CP/2022/L.19:
"[…] 16. Exhorta a las Partes a que aceleren el desarrollo, el despliegue y la difusión de tecnologías y la adopción de políticas para la transición hacia sistemas energéticos con bajas emisiones, entre otras cosas incrementando rápidamente la generación de energía limpia y el despliegue de medidas de eficiencia energética, lo que incluye la aceleración de los esfuerzos para la reducción gradual de la energía del carbón generada sin medidas de mitigación y la eliminación gradual de las subvenciones ineficientes a los combustibles fósiles, prestando al mismo tiempo un apoyo específico a los más pobres y vulnerables, con arreglo a las circunstancias nacionales, y reconociendo que se necesita apoyo para lograr una transición justa; […]"

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

127. Atendiendo al contenido y objeto del Acuerdo de París, es evidente que el cumplimiento de las obligaciones de mitigación climática requiere una transformación estructural de los sistemas energéticos para reducir el uso de combustibles fósiles como principales fuentes de generación de energía. Ello implica avanzar en la **sustitución de fuentes con altas emisiones** —como el carbón— por tecnologías de menor intensidad de carbono y por fuentes renovables.

128. En consecuencia, las medidas encaminadas a disminuir la dependencia de los combustibles fósiles **no pueden apreciarse como decisiones aisladas**, sino como componentes indispensables de una **estrategia integral** de garantía del derecho a un medio ambiente sano.

129. Esto permite concluir que los compromisos asumidos por el Estado mexicano en la NDC 3.0, así como los instrumentos de planeación vinculante del sector eléctrico que de ella derivan, muestran que el mandato del artículo Décimo Séptimo Transitorio se ha implementado mediante un **conjunto de medidas normativas y de política pública** orientadas a la descarbonización del sistema eléctrico en su conjunto, más que a la regulación aislada de un combustible específico.

130. El análisis sobre la posible insuficiencia del marco jurídico no puede realizarse en abstracto ni con base únicamente en la ausencia de una disposición legal que regule expresamente al carbón, sino **atendiendo al diseño integral de la política climática y energética** y a su capacidad objetiva de reducir las emisiones del sector eléctrico y, con ello, la dependencia de las centrales carboeléctricas.

131. De lo anterior, válidamente se desprende que los compromisos internacionales no permiten afirmar la existencia de una obligación

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

jurídica concreta de legislar sobre la reducción o prohibición del uso del carbón. Más bien, evidencian que el deber del Estado mexicano consiste en **reducir de forma progresiva las emisiones de GEI**, cualquiera que sea su fuente, mediante políticas públicas y ajustes normativos congruentes con su realidad económica y tecnológica.

132. En este sentido, el marco internacional complementa y refuerza el **mandato constitucional de protección ambiental** previsto en los artículos 1o., 4o., 25 y 27 de la Constitución Federal, pero **no lo amplía hacia una obligación legislativa específica sobre el carbón**. Los compromisos internacionales establecen objetivos agregados de mitigación, dentro de los cuales los Estados conservan la libertad para definir los instrumentos normativos y regulatorios más adecuados.

133. Por tanto, se deduce que los compromisos internacionales refuerzan el mandato general de protección ambiental contenido en el artículo 4° constitucional y en el Décimo Séptimo Transitorio, pero **no lo transforman en un deber particular de legislar de forma específica sobre el carbón**. El cumplimiento de las metas globales de mitigación puede alcanzarse a través de diversos mecanismos legislativos, regulatorios y tecnológicos, sin que el ordenamiento internacional obligue a adoptar una ley específica sobre ese combustible.

134. A partir del examen conjunto de los tratados, las decisiones de las Conferencias de las Partes y los compromisos nacionales de mitigación, este Tribunal Pleno advierte que los instrumentos internacionales suscritos por México **no contienen una disposición expresa que imponga al Estado el deber de legislar sobre la reducción o eliminación del carbón en la generación eléctrica**. Por el contrario, los compromisos asumidos se refieren a metas agregadas

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

de reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, cuya implementación queda sujeta al margen de apreciación nacional.

135. En consecuencia, de los compromisos internacionales del Estado mexicano se **deriva un deber general y progresivo de mitigación de emisiones**, pero **no una obligación específica de legislar sobre el carbón como combustible fósil.** Dichos instrumentos refuerzan el mandato constitucional de protección ambiental previsto en los artículos 1o., 4o., 25 y 27 de la Constitución Federal, sin que de ellos pueda desprenderse un mandato legislativo concreto sobre una fuente energética determinada.

136. En ese sentido, este Tribunal Pleno concluye que no le asiste razón a la parte quejosa, en tanto que **no existe un mandato constitucional ni convencional** que imponga al Congreso de la Unión la obligación de legislar de manera específica sobre la reducción o prohibición del uso del carbón en la generación de energía eléctrica.

137. En efecto, el artículo **Décimo Séptimo Transitorio** de la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece está dirigido a asegurar que el marco jurídico del sector energético incorpore principios de sustentabilidad, eficiencia y reducción de emisiones. Su redacción **no delimita un objeto material concreto de regulación ni exige la emisión de leyes respecto de un combustible determinado, sino que establece una obligación general de resultado**, cuyo cumplimiento debe evaluarse a partir del conjunto normativo vigente y de las políticas públicas implementadas en la materia.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

138. De igual manera, del **marco convencional** derivado de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París, **no se desprende una obligación específica** para legislar sobre el carbón como fuente energética. Los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano se refieren a metas agregadas de mitigación de gases y compuestos de efecto invernadero, con respeto al margen de apreciación nacional respecto de los medios normativos y técnicos para su cumplimiento.

139. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno considera oportuno destacar que, **sin perjuicio de la inexistencia de un mandato constitucional o convencional** que obligue a legislar específicamente sobre el carbón, **el Congreso de la Unión ha desarrollado de manera progresiva y continua el deber genérico previsto en el artículo Décimo Séptimo Transitorio**, mediante la emisión de un conjunto coherente de normas **orientadas a incorporar criterios** de sustentabilidad, eficiencia energética y mitigación de emisiones **en el sector energético**.

140. Entre dichas disposiciones, la **Ley General de Cambio Climático** constituye el eje normativo a través del cual se establecen las bases para que el Estado mexicano procure la protección y cuidado del medio ambiente en los procesos vinculados con el sector energético. Su contenido desarrolla los fines constitucionales previstos en los artículos 1°, 4°, 25 y 27, al garantizar el derecho a un medio ambiente sano, definir la concurrencia de competencias en materia de adaptación y mitigación del cambio climático, y establecer las metas nacionales de reducción de gases y compuestos de efecto invernadero.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

141. Destaca particularmente la adición al artículo segundo transitorio de dicha ley, mediante la cual el Congreso incorporó metas concretas de mitigación de emisiones –incluyendo un 31% de reducción en el sector eléctrico–, lo que refleja la traducción legislativa de los fines del mandato constitucional.

142. Asimismo, como parte del desarrollo progresivo del mandato previsto en el artículo Décimo Séptimo Transitorio, la **Ley de Transición Energética (LTE)**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil quince (abrogada), desempeñó un papel inicial relevante, al establecer los principios rectores de la política nacional de transición energética, las metas de participación de energías limpias y los mecanismos de planeación para reducir emisiones en la generación eléctrica.

143. Aun cuando su vigencia cesó con la promulgación de la **Ley de Planeación y Transición Energética (LPTE)**, este nuevo ordenamiento retomó y perfeccionó los instrumentos de planeación de corto, mediano y largo plazos, integrando de manera explícita las metas de mitigación y los objetivos de desarrollo sustentable dentro del sistema nacional de energía.

144. De igual manera, la **Ley de la Industria Eléctrica (LIE)** –vigente hasta su sustitución por la **Ley del Sector Eléctrico (LSE)**, publicada el dieciocho de marzo de dos mil veinticinco– desarrolló de manera directa el segundo párrafo del transitorio constitucional, al establecer obligaciones específicas para los participantes del mercado eléctrico nacional en materia de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTl=

2604-1993

145. La nueva **LSE** mantiene esta orientación, al reconocer expresamente en su artículo 2, fracciones III, VI y VIII, los principios de sostenibilidad y transición hacia energías renovables como ejes rectores de la política eléctrica nacional, y al ordenar que las actividades del sector se realicen bajo criterios de eficiencia, confiabilidad y protección ambiental.

146. Adicionalmente, debe considerarse que la LSE establece un sistema orientado a la transformación progresiva de la matriz energética nacional mediante la promoción de las energías limpias, la planeación del Sistema Eléctrico Nacional y la incorporación de instrumentos económicos y regulatorios dirigidos a reducir la intensidad de carbono en la generación de energía eléctrica. Las facultades otorgadas a la Secretaría de Energía para conducir la política energética con criterios de sustentabilidad también contribuye a incentivar, de forma estructural, el desplazamiento de tecnologías de generación altamente emisoras, como las basadas en carbón.

147. Finalmente, la **Ley de Biocombustibles**, también publicada el dieciocho de marzo de dos mil veinticinco en el Diario Oficial de la Federación, complementa este entramado normativo al promover el uso de combustibles de origen biológico con menor intensidad de carbono, contribuyendo a la diversificación de fuentes primarias de energía y al cumplimiento de los compromisos de mitigación asumidos por el Estado mexicano.

148. En su conjunto, estas disposiciones evidencian la existencia de un **marco legislativo que desarrolla el mandato constitucional** de incorporar criterios de sustentabilidad y baja huella de carbono en los procesos del sector energético.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

149. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que **no se actualiza la omisión legislativa reclamada**, toda vez que el Congreso de la Unión ha legislado de manera congruente con los fines del artículo Décimo Séptimo Transitorio, dando continuidad al principio de sustentabilidad ambiental consagrado en la Constitución y en los compromisos internacionales del Estado mexicano.

150. Aunado a ello, como se ha evidenciado, sin perjuicio de la inexistencia de un mandato constitucional o convencional que obligue a legislar específicamente sobre el carbón, el Congreso de la Unión **ha venido desarrollando de manera gradual el deber genérico previsto en el artículo Décimo Séptimo Transitorio**, mediante la emisión de un conjunto coherente de normas que desarrollan los principios de sustentabilidad, eficiencia energética y mitigación de emisiones.

151. En consecuencia, **se concluye que no se actualiza la omisión legislativa reclamada**, en tanto que el Congreso de la Unión ha desplegado un proceso normativo orientado a atender los fines materiales del artículo Décimo Séptimo Transitorio, en armonía con los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en materia de cambio climático y transición energética, sin que ello implique afirmar que dicha regulación sea definitiva o que no pueda ser fortalecida en el futuro.

152. Este Tribunal Pleno considera oportuno **reafirmar el carácter permanente y evolutivo** de los compromisos ambientales del Estado mexicano. La transición hacia una fuente energética más limpia y eficiente constituye un proceso gradual que debe realizarse con base en la **mejor información científica disponible, la justicia**

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

intergeneracional y la sostenibilidad del desarrollo nacional. Por ello, aun cuando en el presente asunto se determina la inexistencia de una omisión legislativa, el Congreso de la Unión y las demás autoridades competentes conservan la responsabilidad de continuar impulsando acciones normativas y administrativas que fortalezcan la protección ambiental en el país y el combate al cambio climático.

153. Por ende, el hecho de que en el presente asunto se estime que no se actualiza una omisión legislativa constitucionalmente relevante no excluye, ni limita, la posibilidad de que, en el ejercicio de su potestad legislativa, el Congreso de la Unión **continúe ampliando, profundizando o actualizando el marco normativo en materia ambiental y energética.** Tales decisiones corresponden al ámbito de política legislativa y deben orientarse, en todo momento, por el **principio de progresividad de los derechos humanos** y por el deber de protección reforzada del medio ambiente.

154. En atención a las consideraciones que anteceden, este Pleno estima que **no le asiste razón a la parte quejosa en el fondo del asunto**. Si bien se determinó que su agravio relativo a la falta de exhaustividad del fallo resultó parcialmente fundado, ello únicamente evidenció un defecto formal en la motivación de la sentencia recurrida, mas no la existencia de una vulneración sustantiva a los derechos invocados ni la actualización de la omisión legislativa planteada.

155. Por lo tanto, el agravio formulado por la parte quejosa **resulta parcialmente fundado, pero insuficiente para revocar la sentencia recurrida.** En consecuencia, se **confirma** la sentencia recurrida.

VIII. DECISIÓN

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

156. Dadas las conclusiones alcanzadas, al no prosperar los planteamientos de la parte quejosa, aquí recurrente, **en la materia del recurso de revisión**, se **confirma** la sentencia recurrida y se **niega el amparo y la protección de la Justicia de la Unión** solicitados por la parte quejosa ********** **y el** **********, contra la omisión legislativa reclamada, derivada del incumplimiento al mandato establecido en el artículo Décimo Séptimo Transitorio de la reforma constitucional en materia de energía publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece.

Por lo antes expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

PRIMERO. En la materia del recurso de revisión de la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión NO ampara NI protege a la parte quejosa contra la omisión legislativa reclamada, por los razonamientos expuestos en el apartado VII de esta ejecutoria.

Notifíquese conforme a derecho corresponda; devuélvanse los autos al tribunal colegiado del conocimiento y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de siete votos de las personas Ministras Herrerías Guerra apartándose de las consideraciones; Espinosa Betanzo; Batres Guadarrama obligada por la mayoría y por razones distintas; Ortiz Ahlf;

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

Figueroa Mejía; Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz. Las personas Ministras Ríos González y Esquivel Mossa votaron en contra. Las personas Ministras Herrerías Guerra y Espinosa Betanzo anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

2604-1993

ESTA FOJA FORMA PARTE DE LA SENTENCIA DEL AMPARO EN REVISIÓN 688/2024, FALLADO POR EL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EL VEINTINUEVE DE ENERO DE DOS MIL VEINTISÉIS.

En términos de lo previsto en los artículos 112 y 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, Pública, publicada el veinte de marzo de dos mil veinticinco en el Diario Oficial de la Federación; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

9g+hMcn4ErmTHjn4RGSv4DJKjo0VqGUqbxneZfBvLTI=

Firmado por: Sistema de Informática Jurídica
No. serie: 567562890020387780519933048794577679088376349761
Fecha: 14/04/2026 03:32:23.787 -06:00

2604-1993