

Este resumen contiene la carátula, la síntesis y el extracto de una sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para facilitar la lectura del extracto, se realizaron modificaciones al texto original de la misma. Este documento tiene fines informativos, por lo que carece de efectos vinculantes.

## **PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN ASUNTOS MEDIOAMBIENTES (DERRAME MINERO EN LOS RÍOS SONORA Y BACANUCHI)**

**CASO:** Amparo en Revisión 365/2018

**MINISTRA PONENTE:** Javier Laynez Potisek

**SENTENCIA EMITIDA POR:** Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

**FECHA:** 5 de septiembre de 2018

**TEMAS:** derecho humano a un medio ambiente sano; derechos de acceso a la información y participación pública en asuntos ambientales.

**CITA DE LA SENTENCIA:** Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 365/2018, Segunda Sala, Min. Javier Laynez Potisek, sentencia de 5 de septiembre de 2018, México.

El texto íntegro de la sentencia puede consultarse en el siguiente enlace:  
<https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/sentencia/2022-02/AR%20365-2018.pdf>

**CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO:** Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo en Revisión 365/2018*, Centro de Estudios Constitucionales, México.

## SÍNTESIS DEL AMPARO EN REVISIÓN 365/2018

**ANTECEDENTES:** El 6 de agosto de 2014 ocurrió un derrame de 40,000 m<sup>3</sup> de sulfato de cobre (CuSO<sub>4</sub>) acidulado en el Arroyo Tinajas, Municipio Cananea, Sonora, provenientes de las instalaciones de la empresa minera Buenavista del Cobre, S.A. de C.V., que afectó los ríos Sonora y Bacanuchi. En febrero 2016 los pobladores de Bacanuchi se enteraron de la autorización para la construcción de una nueva presa de jales por parte de la misma empresa minera. Frente a estos hechos, MEBH, en representación común de otros afectados, interpuso un juicio de amparo en el cual alegó además que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) omitió realizar una consulta previa con los integrantes de la comunidad de Bacanuchi antes de autorizar el proyecto mencionado. La juez de distrito de Sonora que conoció el caso sobreseyó el amparo, pues consideró que los afectados no contaban con interés legítimo para promoverlo. Inconforme con la decisión anterior, MEBH promovió un recurso de revisión. A solicitud del tribunal colegiado que recibió el recurso de revisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte) ejerció su facultad de atracción para resolver el asunto.

**CUESTIÓN A RESOLVER:** Determinar si previo al otorgamiento de la autorización en materia de impacto ambiental a la empresa minera para construir y operar una nueva presa de jales mineros, la SEMARNAT estaba obligada a consultar a los integrantes de la comunidad de Bacanuchi.

**RESOLUCIÓN DEL CASO:** Se concedió el amparo a los integrantes de la comunidad de Bacanuchi, esencialmente por las siguientes razones. Se reconoció que conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, algunas obras y actividades, como en este caso la construcción de una presa de jales mineros, únicamente requieren la presentación de un informe preventivo y no una manifestación de impacto ambiental, cuando existen normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulan todos los impactos ambientales relevantes que puedan producirse. No obstante, si bien es cierto que las autoridades actuaron conforme a la normativa aplicable, también lo es que debió consultarse a los integrantes de la comunidad de Bacanuchi previo a la emisión de la autorización a la

empresa minera para desarrollar la presa de jales, en aras de cumplir con su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El hecho de que las autoridades responsables no hubieran consultado a los integrantes de la comunidad de Bacanuchi previo a la emisión de la autorización otorgada violó sus derechos constitucionales y convencionales de acceso a la información y a la participación en aquellos asuntos que pudieran afectar su derecho al medio ambiente sano.

**VOTACIÓN:** La Segunda Sala resolvió el presente asunto por mayoría de cuatro votos de la ministra Margarita Beatriz Luna Ramon y los ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas. El ministro Eduardo Medina Mora Icaza votó en contra.

Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=235777>

## **EXTRACTO DEL AMPARO EN REVISIÓN 365/2018**

p.1 Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 05 de septiembre de 2018, emite la siguiente sentencia.

### **ANTECEDENTES**

- p.1.4 El 6 de agosto de 2014 ocurrió un derrame de 40,000 m<sup>3</sup> de sulfato de cobre (CuSO<sub>4</sub>) acidulado en el Arroyo Tinajas, Municipio Cananea, Sonora, a causa de la operación de las instalaciones de la empresa Buenavista del Cobre S.A. de C.V. (la empresa minera).
- p.1 Más tarde, el 26 de febrero de 2016, los pobladores de Bacanuchi se enteraron de la construcción de una nueva presa de jales por parte de la empresa minera, autorizada por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- p.2 Por esta razón, MEBH, en representación común, promovió un juicio de amparo en contra de la omisión de la SEMARNAT de realizar una consulta con los integrantes de la comunidad de Bacanuchil, antes de otorgar la autorización para construir y operar una nueva presa de jales a la empresa minera.
- p.3-5 La juez de distrito de Sonora que conoció del asunto sobreseyó el juicio al estimar que los habitantes de la comunidad de Bacanuchi que presentaron la demanda no acreditaron su interés legítimo. Los afectados promovieron un recurso de revisión que fue atraído por la esta Cortw.

### **ESTUDIO DE FONDO**

- p.7 En su demanda de amparo MEBH y los demás afectados manifestaron que se violó su derecho a participar de manera informada en aquellos asuntos que pudieran afectar su derecho al medio ambiente sano, ya que la SEMARNAT no llevó a cabo una consulta con los habitantes de la comunidad de Bacanuchi antes de emitir una autorización en materia de impacto ambiental para la construcción de una presa de jales por la empresa minera. Desde su punto de vista, la autorización en materia de impacto ambiental fue impuesta unilateralmente por la SEMARNAT sin garantizarles una oportunidad real, efectiva,

accesible, suficiente y oportuna para la participación informada en un asunto de interés público.

- p.7-8 A fin de resolver el argumento anterior, esta Corte estima conveniente explicar que la autorización a la empresa minera se otorgó para la preparación, construcción, operación y cierre de una nueva presa de jales, que incluyó una cortina contenedora de jales, un vaso de almacenamiento de los jales, una presa de agua recuperada de agua y otros servicios asociados. La autorización fue emitida de conformidad con lo dispuesto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), su Reglamento Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA) y la Norma Oficial Mexicana NOM 141-SEMARNAT-2003.
- p.15 Esta Corte advierte que las disposiciones jurídicas utilizadas como fundamento por la SEMARNAT para otorgar la autorización del proyecto a la empresa minera, establecen, en los casos en que determine el REIA, que los proyectos relacionados con la exploración, explotación, beneficio de minerales y disposición final de sus residuos en presas de jales, requerirán una autorización en materia de impacto ambiental. Dichas obras y actividades pueden autorizarse mediante la presentación de un informe preventivo y no a través de una manifestación de impacto ambiental cuando existen normas oficiales mexicanas u otras disposiciones que regulen las emisiones, las descargas, el aprovechamiento de recursos naturales y, en general, todos los impactos ambientales relevantes que puedan producir.
- p.16 Se toma en cuenta también que la misma legislación establece que únicamente cuando se trate de obras y actividades que requieran de una manifestación de impacto ambiental, más no de un informe preventivo, la SEMARNAT, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública.
- p.20 En el caso que ocupa a esta Corte, al otorgar la autorización, la SEMARNAT concluyó que el proyecto fue diseñado para cumplir con los lineamientos en materia ambiental, ya que las actividades propuestas fueron diseñadas con un enfoque preventivo y, además, porque su implementación tendría repercusiones socioeconómicas favorables en el ámbito local y regional. La misma autoridad federal determinó que el proyecto era viable de desarrollarse en el área y sitio propuesto y que no se requería la presentación de una manifestación de

impacto ambiental, sino únicamente de un informe preventivo, por existir una norma oficial mexicana que regula los impactos ambientales que la obra podía producir.

Por estas razones, en en opinión de la SEMARNAT, no estaba obligada a realizar una consulta pública con los habitantes de la comunidad de Bacanuchi antes de autorizar a la empresa minera la realización del proyecto consistente en una presa de jales.

- p.21 Esta Corte de Justicia de la Nación considera que si bien es cierto que la SEMARNAT actuó conforme a la normativa aplicable en materia de impacto ambiental, debió consultarse a los integrantes de la comunidad de Bacanuchi antes de otorgar a la empresa minera la autorización para construir y operar una presa de jales mineros. Lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los artículos 1, 4, quinto párrafo, 6 y 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; 25, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); 13, numeral 1 y 23, numeral 1, inciso a), de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (CADH).
- p.23 Para explicar esta interpretación, esta Corte entiende que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que 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.

La misma Constitución reconoce el derecho de las personas a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, así como la obligación del Estado de garantizar el respeto a este derecho. Lo anterior también está reconocido en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, que establece el derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, precisando que los Estados Parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Igualmente, la Constitución Federal garantiza el derecho al libre acceso a información plural y oportuna, a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio

de expresión. Este derecho también deberá ser garantizado por el Estado, lo cual también es previsto por CADH en la cual se establece que el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

p.24 De igual forma, la Constitución consagra como derecho de los ciudadanos, entre otros, tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país. Este derecho está también reconocido en el PIDCP al establecer que todos los ciudadanos gozarán del derecho de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; lo que retoma la CADH.

La Segunda Sala de esta Corte recuerda también que en el Amparo en Revisión 641/2017 se hizo notar que en las reformas realizadas al artículo 4º constitucional se buscó definir un parámetro objetivo respecto de las condiciones de desarrollo y bienestar que el Estado tiene la obligación de garantizar a sus ciudadanos y la responsabilidad que tienen éstos de participar, aunque de forma diferenciada, en la salvaguarda de ese derecho fundamental.

p.25 En ese sentido, fue la intención expresa del Constituyente Permanente que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limitara a ser "una norma programática", sino que contara con plena eficacia legal, es decir, que se traduzca en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. Así, ante ese mandato constitucional, los tribunales de nuestro país se encuentran posibilitados para revisar si, efectivamente, las acciones u omisiones de la autoridad resultan conformes a la plena realización del derecho humano al medio ambiente sano.

p.26 En cuanto al derecho de acceso a la información previsto en los artículos 6 constitucional, en relación con el artículo 13.1 de la CADH, éste forma la base para el ejercicio de otros derechos y tiene una relación intrínseca con la participación pública respecto a la protección ambiental. Como lo ha explicado la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), el acceso a la información sobre actividades y proyectos que podrían afectar el medio ambiente, constituyen asuntos de evidente interés público en donde la participación pública requiere la aplicación de principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser

respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable. Así, para esta Segunda Sala, el acceso a la información sobre el medio ambiente potencia la transparencia de la gobernanza ambiental y es requisito previo para la participación efectiva del público en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente.

Aunque esta Corte no se ha pronunciado sobre la participación de personas interesadas en los asuntos ambientales que no se relacionen con la protección de los derechos de las comunidades indígenas, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente adoptó los Objetivos y Principios de los Estudios de Impacto Ambiental, en los cuales se establece que los Estados deben permitir que expertos y grupos interesados puedan hacer comentarios. Si bien estos principios no son vinculantes, son recomendaciones de un ente técnico internacional que se estima deben ser tomadas en cuenta para dar solución a la problemática planteada en este caso.

- p.27 Por lo que se refiere al derecho a la participación en sentido amplio, como lo establece el artículo 25 del PIDCP, es el que tienen todas las personas a participar, directa o indirectamente y sin limitaciones indebidas, en la dirección de los asuntos públicos de su país. Este derecho está protegido en el artículo 23.1. a) de la CADH, en el cual se prevé que todos los ciudadanos deben gozar del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos ya sea directamente o por medio de sus representantes.
- p.28 En adición, el derecho de participación pública en asuntos medioambientales se ve reflejado en diversos instrumentos internacionales relacionados con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, incluyendo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Declaración de Río); el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte; el Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (Convenio de Aarhus) y las Directrices para la elaboración de legislación nacional sobre el acceso a la información, la participación del público y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Directrices de Bali).



Aunque no todos estos instrumentos son vinculantes, esta Corte considera que son pautas orientadoras que permiten advertir la importancia de la participación pública en materia ambiental, razón por la que esta Corte no puede pasarlas por alto, en tanto constituyen criterios orientadores que permiten dar plena realización al derecho humano a un medio ambiente sano, así como a los derechos de acceso a la información y a la participación ciudadana, tutelados por los artículos 4, 6 y 35 constitucionales, respectivamente.

p.34 Del análisis de los instrumentos internacionales referidos, esta Corte advierte que giran en torno a la idea fundamental de que toda persona debe tener acceso adecuado a la información medioambiental, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones con el objeto de tener una influencia real en la toma de medidas que puedan afectar su derecho a un medio ambiente sano.

Por las razones expuestas, esta Corte llega a la conclusión de que el derecho a la participación previsto en los artículos 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 25, inciso a) del PIDCP y 23.1, inciso a) de la CADH, no se restringe a participar en asuntos políticos, por ejemplo, en las elecciones a través del voto, sino que incluye la posibilidad de incidir en la discusión relativa a políticas y proyectos medioambientales, especialmente, cuando estos les afecten a los ciudadanos.

Así puede hacerse efectiva la intención expresa del Constituyente Permanente al reformar el artículo 4 constitucional para que el derecho fundamental a un medio ambiente sano no se limite a ser una norma programática, sino que tenga plena eficacia legal, es decir, que se traduzca en un mandato concreto para la autoridad, consistente en garantizar a la población un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, lo cual acontece, como ya vio, cuando se asegura la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

p.35 Lo anterior, pues la participación del público interesado permite efectuar un análisis más completo del posible impacto ambiental que puede ocasionar la realización de un proyecto o actividad determinada y permite analizar si afectará o no derechos humanos. De modo que es relevante permitir, principalmente, que la personas que pudieran resultar afectadas tengan la posibilidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el tema que les atañe

al inicio de procedimiento, pues es cuando todas las opciones y soluciones son aún posibles y pueden ejercer una influencia real.

Al respecto, en su Opinión Consultiva OC-23/17, la CoIDH señaló que la participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. La participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales.

p.36 Por las razones expuestas esta Corte llega a la conclusión de que el hecho de que las autoridades responsables no hubieran consultado a los integrantes de la comunidad de Bacanuchi previo a la emisión de la autorización otorgada a la empresa minera para construir y operar una presa de jales mineros, independientemente de lo que establezca la LGEEPA y su REIA, viola el derecho de las personas de la comunidad afectada a participar de manera informada en aquellos asuntos que pudieran afectar su derecho al medio ambiente sano.

En efecto, como dicha obra tiene por objeto el almacenamiento o disposición final de los jales, residuos sólidos generados en las operaciones primarias de separación y concentración de minerales, los cuales son considerados residuos peligrosos conforme a la normatividad ambiental aplicable, debió garantizarse su derecho a la consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de dicho proyecto, en la medida que puede afectar el medio ambiente del territorio en que habitan, así como otros derechos que son esenciales para su supervivencia.

p.36-37 Esta Corte en cuenta para concluir lo anterior, como un hecho notorio, que en agosto del 2014 se derramaron 40,000 m<sup>3</sup> de sulfato de cobre (CuSO<sub>4</sub>) acidulado en el Arroyo Tinajas, Municipio Cananea, Sonora, provenientes de las instalaciones de la empresa minera, que alcanzó, entre otros, el río Bacanuchi. Dictámenes técnicos realizados en el sitio por la Comisión Nacional del Agua demostraron que los niveles de los contaminantes encontrados

en el sitio del derrame —incluyendo cobre, arsénico, aluminio, cadmio, cromo, fierro, manganeso y plomo— cuyos niveles han estado fuera de las normas ecológicas, de salud y del estado de la calidad del río previo al derrame. Se demostró asimismo que el derrame causado por la empresa minera ocasionó la alteración del ecosistema por contaminación de los cauces de los ríos Bacanuchi y Sonora. Adicionalmente se identificaron casos de afectación a la salud a habitantes de la zona.

- p.37 En consecuencia, para esta Corte existen elementos que permiten afirmar, al menos de manera indiciaria, que la omisión de consultar a la comunidad de Bacanuchi respecto a la construcción de una presa de jales mineros por la empresa minera, impidió que pudieran influir en el proceso de adopción de decisiones respecto de un proyecto que podría afectar su derecho al medio ambiente sano, en la medida en que existe un precedente sobre el impacto que la explotación minera y la disposición de sus residuos ha tenido en la vida de la comunidad afectada, de tal suerte que resulta comprensible que los habitantes de Bacanuchi percibieran que el desarrollo de un proyecto de esa magnitud iba a afectar su derecho a un medio ambiente sano y aquellos derechos con los que se interrelaciona.

## RESOLUCIÓN

- p.38 Se otorga el amparo para el efecto de que la SEMARNAT organice una reunión pública de información en la cual se explique a la comunidad afectada: (i) los aspectos técnicos ambientales que se tomaron en cuenta para la construcción de la obra; (ii) los posibles impactos que se podrían ocasionar por su operación; y (iii) las medidas de prevención y mitigación que serán implementadas. Asimismo, deberá darse oportunidad a las personas afectadas de la comunidad de manifestar sus preocupaciones y posibles sugerencias para que sean escuchadas y las autoridades las tomen en cuenta en las medidas de prevención que lleven a cabo. Después de realizar lo anterior, las autoridades competentes deberán usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que la obra cause daños significativos al ambiente.