

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.

DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA (MODIFICACIÓN DE UNA NORMA OFICIAL MEXICANA SOBRE CALIDAD DEL AIRE)

CASO: Amparo en Revisión 610/2019

MINISTRO PONENTE: Alberto Pérez Dayán

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

FECHA: 15 de enero de 2020

TEMAS: derecho humano a un medio ambiente sano; derecho de participación ciudadana en materia ambiental; modificación de normas oficiales mexicanas que regulan cuestiones relacionadas con el derecho a un medio ambiente sano; declaración general de inconstitucionalidad de una norma oficial mexicana sobre calidad del aire.

CITA DE LA SENTENCIA: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Amparo en Revisión 610/2019, Segunda Sala, Min. Alberto Pérez Dayán, sentencia de 15 de enero de 2020, 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%20610-2019.pdf>

CITA SUGERIDA PARA ESTE DOCUMENTO: Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Extracto del Amparo en Revisión 610/2019*, Centro de Estudios Constitucionales, México.

SÍNTESIS DEL AMPARO EN REVISIÓN 610/2019

ANTECEDENTES: La Comisión Reguladora de Energía (CRE) expidió un Acuerdo por medio del cual modificó la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, para incrementar el parámetro permitido de oxígeno adicionado hasta el 10% en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey. Un habitante del Valle de México interpuso una demanda de amparo en contra de ese Acuerdo y del proceso a través del cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE-2016. El juicio fue desechado, pero el solicitante impugnó el sobreseimiento en dos ocasiones, hasta que un tribunal colegiado admitió la demanda y remitió los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), para que resolviera el asunto.

CUESTIÓN A RESOLVER: Determinar 1) si el artículo 51, segundo párrafo de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (LFMN) viola los derechos a un medio ambiente sano y de participación ciudadana en asuntos ambientales, al llevarse a cabo la modificación unilateral de una norma oficial mexicana sobre cuestiones de la calidad del aire, como el contenido de etanol en las gasolinas, sin dar intervención a los comités consultivos nacionales de normalización y el público interesado; 2) si es inconstitucional la modificación de la NOM-016-CRE-2016 a través de la cual se permitió el aumento del porcentaje de etanol en las gasolinas, por haberse llevado a cabo con fundamento en el segundo párrafo del artículo 51 de la LFMN, sin seguir el procedimiento ordinario de creación de las normas oficiales mexicanas; 3) si la modificación de la NOM-016-CRE viola el derecho a un medio ambiente sano al permitir el incremento del porcentaje máximo de etanol como oxigenante de las gasolinas, así como el aumento de presión de vapor máxima para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación.

RESOLUCIÓN DEL CASO: Se negó por un lado el amparo al quejoso respecto de la inconstitucionalidad del artículo 51 de la LFMN, esencialmente, por las siguientes razones. El artículo 51, segundo párrafo de la LFMN no es inconstitucional si se interpreta correctamente, a la luz de las obligaciones constitucionales que imponen el artículo 4º constitucional y diversos instrumentos convencionales suscritos por México para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, en el contexto de los principios precautorio y de participación ciudadana.

La excepción prevista en dicho artículo para modificar una norma oficial mexicana sin seguir el mismo procedimiento que para su creación, argumentando que han cambiado las circunstancias originales que la motivaron, no podía aplicarse en casos donde hay una controversia o un debate, o exista incertidumbre científica sobre ese cambio de circunstancias. En estos casos de incertidumbre fáctica o científica debe seguirse el procedimiento ordinario para la creación de las normas oficiales mexicanas, dando participación a los comités consultivos nacionales de normalización y el público interesado. Por otro lado, esta Corte otorgó el amparo al afectado en relación con el Acuerdo que modificó la NOM-016-CRE-2016. Puesto que, la modificación de la NOM-016 fue inconstitucional, en primer lugar, porque la CRE no debió llevarla a cabo de manera unilateral, utilizando como fundamento la excepción prevista por el segundo párrafo del precepto 51 de la LFMN. Toda vez que no es un hecho notorio, irrefutable e incontrovertible que han cambiado las condiciones por las cuales se reguló el contenido del etanol en las gasolinas para proteger la calidad del aire, el medio ambiente y la salud pública. Así, debió seguirse el procedimiento ordinario de modificación de tales normas oficiales mexicanas. En segundo lugar, porque, tal modificación no atendió a los principios de precaución y participación ciudadana que debieron observarse para tomar una decisión apegada al derecho humano a un medio ambiente sano. Ya que, no es ni notorio, ni evidente ni incontrovertible, que el aumento de porcentaje de etanol en las gasolinas no deparará riesgos ambientales y a la salud pública. En tercer lugar, porque, la decisión de incrementar el porcentaje máximo permitido de etanol como oxigenante de las gasolinas, así como el aumento de presión de vapor máxima para los hidrocarburos que lo utilicen para su oxigenación, debía valorarse en el contexto de las metas del país para mitigar el cambio climático conforme al Acuerdo de París. Finalmente, porque, los intereses puramente económicos que pudieran derivarse del cambio a la NOM-016 debieron ser ponderados y confrontados contra los potenciales riesgos que se podrían causar al medio ambiente y las obligaciones estatales de reducir las emisiones de gases invernadero, atendiendo a las obligaciones estatales para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano. Así, se decretó la declaración de inconstitucionalidad general de dicho Acuerdo.

VOTACIÓN: Los votos formulados pueden consultarse en el siguiente enlace:

<https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=259765>

EXTRACTO DEL AMPARO EN REVISIÓN 610/2019

- p.1 Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (esta Corte), en sesión de 15 de enero de 2020, emite la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES

- p.1-3 La Comisión Reguladora de Energía (CRE) expidió el “Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la Norma Oficial Mexicana NOM-016-CRE-2016, Especificaciones de calidad de los petrolíferos, con fundamento en el artículo 51 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización” (NOM-016-CRE), a través del cual, entre otras cosas, se incrementó como parámetro permitido de oxígeno adicionado hasta el 10% en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.

Un habitante del Valle de México interpuso una demanda de amparo en contra de ese Acuerdo y del proceso a través del cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE.

- p.6-11 El juez que conoció del asunto sobreseyó el juicio. Inconforme, el solicitante del amparo interpuso un recurso de revisión. El tribunal colegiado que tramitó el recurso declaró por una parte ilegal el sobreseimiento y, por otra, remitió los autos a esta Corte para que resolviera el tema de fondo. Esta Corte determinó que reasumiría su competencia originaria.

- p.18,48,82 Los argumentos planteados por el afectado en el recurso de revisión giraron alrededor de tres temas principales. Primero, la inconstitucionalidad del artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN, porque al permitir la modificación de normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, viola el derecho humano a un medio ambiente sano, con relación al derecho de participación ciudadana en materia ambiental. En segundo lugar, expresó que el procedimiento a través del cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE fue inconstitucional porque no hay una correlación entre las consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimieron por la CRE para

justificar su modificación, utilizando como fundamento la excepción del artículo 51 de la LFMN que permite omitir el proceso de participación pública. Finalmente manifestó que el Acuerdo por el cual se modificó la NOM-016-CRE viola el derecho a un medio ambiente sano porque la utilización de etanol en los combustibles presenta riesgos para el medio ambiente y la salud pública y contraviene las obligaciones internacionales y legislativas del Estado Mexicano para enfrentar el cambio climático.

ESTUDIO DE FONDO

p.17 De la relatoría de antecedentes y de los argumentos formulados por la parte afectada, esta Sala advierte que la litis del presente caso consiste en determinar: I. Si el artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN, resulta contrario al derecho humano a un medio ambiente sano; II. Si fue apegado a derecho que la Comisión Reguladora de Energía haya empleado tal hipótesis normativa para modificar unilateralmente la NOM-016-CRE; y III. Si el Acuerdo de la Comisión Reguladora de Energía que modifica la NOM-016-CRE, resulta violatorio del derecho humano a un medio ambiente sano.

I. Regularidad constitucional del artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN: interpretación conforme al principio de precaución y al derecho de participación en materia ambiental

p.18 Primeramente, es preciso reiterar que el afectado considera que el artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN viola el derecho humano a un medio ambiente sano, con relación al derecho de participación ciudadana, porque permite la modificación de normas oficiales mexicanas unilateralmente por parte de las autoridades, sin seguir el procedimiento ordinario para la emisión de este tipo de regulaciones que contempla la participación pública, cuando se determine que no subsisten las condiciones que motivaron la emisión original de la norma. El afectado alega concretamente que dicha excepción legislativa restringe injustificadamente el derecho a participar en decisiones que afecten el medio ambiente, puesto que debería darse los ciudadanos voz en cuanto a la desaparición de las causas que originaron la emisión de la norma oficial mexicana y las consecuencias de tal cambio regulatorio.

Al respecto, esta Corte considera que tratándose de la materia ambiental, para que pueda actualizarse el supuesto de excepción que prevé el artículo 51, segundo párrafo de la LFMN, “es indispensable que se esté frente a la existencia de hechos o circunstancias verdaderamente extraordinarias que permitan entender, en forma notoria, evidente e incontrovertible, que las causas que motivaron la emisión de la Norma Oficial Mexicana respectiva han dejado de subsistir, de tal suerte que, bajo tales circunstancias excepcionales, resulte justificado que no se desahogue el procedimiento regular para la alteración de las normas oficiales mexicanas, ya que a ningún fin práctico conduciría consultar a la ciudadanía en tratándose de hechos irrefutables”.

p.21-25 Por consecuencia, para esta Corte, el artículo 51, segundo párrafo de la LFMN debe ser interpretado en el marco del paradigma del desarrollo sustentable y del principio de precaución —reconocido en diversos instrumentos internacionales— bajo el cual, para que proceda actuar en favor de la protección al medio ambiente y a la salud pública, basta con un principio de prueba. Esto es relevante, por una parte, si se toma en cuenta que los problemas ambientales son altamente dependientes de la existencia de información y validación científica. Pues, “el principio de precaución presupone que se han identificado los efectos potencialmente peligrosos derivados de un fenómeno, un producto o un proceso y la evaluación científica no permite determinar el riesgo con la certeza suficiente; de ahí que ante esa incertidumbre o plenitud de conocimiento científico, lo procedente es adoptar medidas tendientes a proteger el ambiente, a fin de evitar daños injustificados e indebidos en los ecosistemas y a las especies”.

p.26-30 Por otra parte, en cuando al derecho de participación pública, esta Corte retoma en esta sentencia los criterios adoptados en el Amparo en Revisión 365/2018 sobre las obligaciones de procedimiento que el derecho a un medio ambiente sano impone a las autoridades del Estado, incluyendo la de garantizar la participación pública en asuntos sobre el medio ambiente, reiterando que es un componente esencial para garantizar su efectividad.

p.45 En este caso, el principio de precaución —aplicado a las modificaciones o cancelaciones a las normas oficiales mexicanas— exige que la determinación sobre la existencia del daño o riesgo de daño al ambiente que llevaron a su expedición originalmente se realice

de la forma más informada posible, dando participación a los ciudadanos y los comités nacionales de normalización, como se requiere en el procedimiento ordinario que regula la LFMN.

- p.46 En este contexto, la aplicación del principio de precaución para decidir si siguen siendo necesarias las medidas existentes de protección al ambiente debe empezar con una evaluación científica de los riesgos, lo más completa posible y en la cual se identifique en la medida posible el grado de incertidumbre científica, basada en datos científicos fiables y un razonamiento lógico, que exprese las posibilidades y magnitud de los impactos peligrosos para el medio ambiente y la población.
- p.46-47 De tal forma que para cumplir con lo anterior debe desarrollarse el procedimiento ordinario para modificar o cancelar una norma oficial mexicana, permitiendo la intervención de expertos y ciudadanos interesados, sobre todo cuando esos cambios regulatorios puedan afectar su derecho a un medio ambiente sano. Pues, en estos casos, “la conjunción de la participación ciudadana y la aplicación del principio de precaución tiene el potencial de permitir y promover procesos de toma de decisiones más democráticos e inclusivos, en donde diferentes voces sean escuchadas y consideradas, por lo que a las plausibles afectaciones al medioambiente se refiere”.

II. Aplicación del artículo 51, segundo párrafo, de la LFMN al caso en concreto

- p.48-49 También es importante señalar que el afectado manifestó en su recurso de revisión que el procedimiento a través del cual se llevó a cabo la modificación de la NOM-016-CRE es inconstitucional porque al momento de su expedición se expuso la necesidad de establecer especificaciones de calidad a los petrolíferos por razones de protección ambiental. Sin embargo, la CRE argumentó únicamente razones económicas para modificarla. Así pues, al no haber una correlación entre las consideraciones de riesgos ambientales y sanitarios que motivaron la regulación original de las gasolinas, y las razones económicas que se esgrimen para justificar el cambio normativo, a juicio de esta Sala no puede modificarse la NOM-016-CRE utilizando como fundamento la excepción del artículo 51 de la LFMN y excluyendo la participación pública, porque no es cierto que han cambiado las circunstancias originales que existían cuando se expidió esa regulación.

- p.49-55 Sobre estas últimas consideraciones, esta Corte explica que la expedición de la NOM-016-CRE se justificó, entre otras consideraciones, en la necesidad de establecer especificaciones de calidad a los petrolíferos que se comercializan en México, para evitar riesgos a la salud de las personas, a sus bienes y al medio ambiente, y lograr que sean compatibles con las establecidas por aquellos países con los que México guarda relación comercial. Sin embargo, el Acuerdo por el que se modificó la NOM-016-CRE establece que las condiciones que motivaron su creación ya no subsisten porque han cambiado las condiciones de competencia entre los estados fronterizos mexicanos y los Estados Unidos de América, incluyendo las que enfrentan los expendedores e importadores de gasolina, como consecuencia de factores como la liberación anticipada del precio de las gasolinas y porque los nacionales optan por abastecerse del otro lado de la frontera en donde el precio tiende a ser menor por la presencia del 10% de etanol.
- p.58 Toda vez que en este caso no se demostraron que los factores de riesgo ambiental y sanitario mencionados cuando se expidió la Norma Oficial Mexicana no existen. Por lo cual, para esta Sala es claro que no es aplicable la excepción prevista por el artículo 51 de la LFMN como erróneamente lo consideró la CRE para llevar a cabo su modificación.
- p.61 Consecuentemente, esta Corte advierte que en el caso no hay información para concluir *en forma notoria, evidente e incontrovertible*, que el uso de etanol anhidro como oxigenante de gasolinas no depara riesgo alguno de daño al medio ambiente. Por el contrario, esta Sala precisa que el incremento de los niveles máximos de porcentaje de etanol anhidro como oxigenante en gasolinas autorizado por la CRE en la modificación de la NOM-16-CRE-2016, ha sido y continúa siendo objeto de un importante debate científico sobre los riesgos que pueden causarse a la calidad del aire, los ecosistemas, la salud humana y en general, el medio ambiente.
- p.76 Para sustentar esta decisión, esta Corte también toma en consideración que la utilización de etanol como oxigenante de los combustibles puede aumentar las emisiones de los gases de efecto invernadero que contribuyen al calentamiento global, así como el Acuerdo de París, suscrito por el Estado Mexicano. El cual establece la obligación de las Partes para hacer frente al cambio climático, considerando los compromisos en materia de derechos humanos y actuando con base en la mejor información científica disponible.

- p.80 En el mismo sentido, esta Corte explica que la Ley General de Cambio Climático regula la obligación a cargo de las autoridades nacionales de instrumentar acciones efectivas para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y cumplir con el Acuerdo de París. Lo cual no ocurre con la regulación propuesta por la CRE, porque, no es ni evidente ni incontrovertible que el aumento de porcentaje de etanol en las gasolinas no deparará riesgo alguno al medio ambiente.
- p.81 Sobre las motivaciones de competencia económica que utilizó la CRE como sustento para la modificación de la NOM-016-CRE-2016 —como las relacionadas con el uso de combustible—, esta Corte considera que son irrelevantes al momento de adoptar una decisión estatal en materia ambiental, pues, el interés económico no puede desatender las afectaciones ambientales que puedan generarse. Ya que, “los intereses o valores puramente económicos que, en su caso, pueda generar el incremento del porcentaje de etanol en las gasolinas, como oxigenante, debían ser ponderados y confrontados contra los potenciales riesgos que ello podría deparar al medio ambiente y las obligaciones estatales de reducir las emisiones de gases invernadero”.
- p.82 Lo anterior es así porque estas obligaciones del Estado mexicano atienden al principio del desarrollo sustentable, que requiere un equilibrio adecuado entre el crecimiento económico y la protección del medio ambiente —como lo establecen el artículo 4º constitucional en cuanto a la protección del derecho humano a un medio ambiente sano y diversos instrumentos internacionales en la materia.

III. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad, en atención a los principios de participación ciudadana, precaución ambiental y a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano en materia de cambio climático

- p.83 En relación con los efectos de la decisión de este asunto es relevante tomar en cuenta que el solicitante del amparo acudió a este medio de tutela constitucional en defensa de un interés legítimo de carácter abstracto y que importa a la colectividad; de ahí que “bajo la apreciación del principio de relatividad conforme a la interpretación más favorable a la persona y en relación con el derecho humano de acceso a la justicia y el principio de supremacía constitucional, los efectos de la presente ejecutoria de amparo deben

concretarse más allá de la esfera jurídica del propio quejoso, como una consecuencia necesaria de la declaración de inconstitucionalidad del acuerdo modificatorio reclamado”. Pues, este caso versa sobre la existencia de violaciones a bienes jurídicos supra individuales, es decir, que pertenecen a un grupo y que, por ende, son indivisibles, a saber: el medio ambiente. Por tanto, los efectos de la protección constitucional no pueden referirse únicamente a la parte afectada, pues ello sería insuficiente para lograr una efectiva restitución de los derechos violados en términos del artículo 77, fracción I, en relación con el 78 de la Ley de Amparo.

- p.84 En consecuencia, la concesión de amparo requiere dar efectos generales a la declaración de inconstitucionalidad del Acuerdo A/028/2017 que modifica la NOM-016-CRE-2016, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de junio de 2017, específicamente en lo que fue materia de la litis constitucional, a saber: I. La observación 5 de la tabla 1 "Especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación de las gasolinas según la clase de volatilidad", contenida en el numeral 4.2; y II. Las observaciones 4 y 7 de la tabla 6 "Especificaciones adicionales de gasolinas por región", contenida en el numeral 4.2; en cuanto al incremento en el parámetro de oxígeno permitido hasta 10% en volumen de etanol en las gasolinas Regular y Premium fuera de las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara y Monterrey.
- p.84-85 Así pues, a pesar de que, por una parte, esta Corte considera que el artículo 51, segundo párrafo de la LFMN no es inconstitucional si se interpreta correctamente, a la luz de las obligaciones constitucionales que imponen el artículo 4º constitucional y diversos instrumentos convencionales suscritos por el Estado Mexicano para la protección del derecho humano a un medio ambiente sano, en el contexto de los principios precautorio y de participación ciudadana. Por otra parte, esta Sala declara la inconstitucionalidad del Acuerdo por el cual se modificó la NOM-016-CRE por haberse llevado a cabo de forma unilateral, utilizando como fundamento la excepción prevista por el segundo párrafo del precepto 51 de la LFMN, toda vez que no es un hecho notorio, irrefutable e incontrovertible que han cambiado las condiciones por las cuales se reguló el contenido del etanol en las gasolinas para proteger la calidad del aire, el medio ambiente y la salud pública. Pues, para esta Corte es indispensable que se siga el procedimiento ordinario de

modificación de tales normas oficiales mexicanas, dando intervención a los comités consultivos de normalización y al público interesado, en atención a los principios de precaución y participación ciudadana.

Lo anterior es así toda vez que la NOM-016-CRE se trata de una regulación técnica de cuestiones que pueden afectar el medioambiente, la invalidez de las secciones mencionadas del Acuerdo reclamado, no debe entenderse como la posibilidad de dejar un vacío regulatorio en materia de hidrocarburos.

p.85 Al declarar la inconstitucionalidad de la modificación unilateral y sumaria de la NOM-016-CRE, en consecuencia deben seguirse aplicando las especificaciones de calidad de los petrolíferos (relativas al porcentaje de etanol en las gasolinas; así como las especificaciones de presión de vapor y temperaturas de destilación de las gasolinas), tal y como se encontraban previstas en la regulación previa a las modificaciones, esto es, conforme a las disposiciones publicadas en el DOF el 29 de agosto de 2016.

En este mismo sentido, para no afectar ni derechos de terceros ni situaciones jurídicas generadas a virtud de la entrada en vigor de la modificación de la NOM -016-CRE, esta Corte considera necesario conceder a la autoridad responsable y a las demás que resulten competentes en la materia, un plazo de 180 días, dentro del cual deberán permitir, sin poder imponer sanciones, que se lleven a cabo actos relativos a la producción y comercialización de gasolinas Premium y Magna que empleen etanol como oxigenante, en volumen de hasta un 10%, así como una presión máxima de vapor en 1.0 lb/pulg², como se estableció en el Acuerdo declarado inconstitucional.

p.86 También, esta Corte determina que “una vez finalizado tal plazo, deberá observarse y aplicarse inmediatamente la NOM-016-CRE-2016, tal y como se encontraba prevista en forma previa a las modificaciones realizadas por el Acuerdo reclamado, por lo que la Comisión Reguladora de Energía debe poner fin a las importaciones y ventas del tipo de gasolinas a que se refiere el acuerdo de modificaciones reclamado”.

Asimismo, esta Sala no pasa por alto que la autoridad responsable podría iniciar el procedimiento ordinario para la modificación de la NOM-016-CRE, siguiendo las reglas y formalidades establecidas en la LFMN, “a efecto de que se discuta en forma plural, con la mayor información científica posible y mediante la participación ciudadana, así como

en observancia al principio de precaución ambiental y a las obligaciones internacionales que ha contraído el Estado Mexicano para reducir sus emisiones de gas invernadero y respetar, proteger y tutelar el medio ambiente sano, si es dable aumentar los niveles máximos de etanol permitidos en las gasolinas”.

RESOLUCIÓN

p.86-87 Se revoca la sentencia recurrida. Se ampara y protege al afectado, en contra del Acuerdo reclamando, que modifica las especificaciones de calidad de los petrolíferos, publicado en el DOF el 26 de junio de 2017, para los efectos precisados anteriormente.