

AMPARO EN REVISIÓN 640/2019

DATOS DEL CASO

Expediente: Amparo en revisión 640/2019.

Quejosos y recurrentes: Habitantes de una comunidad afectada por un derrame.

Fecha de resolución: 15 de enero de 2020.

Palabras clave: Fideicomiso “Río Sonora”, materia ambiental, procedencia del juicio de amparo, interés legítimo, acto de autoridad.

Derechos analizados: Derecho a un medio ambiente sano, derecho a participar en asuntos públicos, derecho de acceso a la información.

HECHOS

1. En agosto de 2014, una mina ubicada en el municipio de Cananea, Sonora, derramó sulfato de cobre acidulado en el río Bacanuchi, afluente del río Sonora. La mina pertenece al complejo minero “Buenavista del Cobre” que es operado por una empresa también minera (en adelante, la empresa minera y su operadora o las empresas responsables).
2. El 8 de agosto siguiente, la empresa minera avisó a la delegación estatal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (en adelante PROFEPA) sobre el derrame ocurrido. El 12 de agosto, la delegación de la PROFEPA notificó a la empresa minera que se adoptarían medidas correctivas. Después de una inspección, el 1 de septiembre, la delegación ejecutó una clausura temporal parcial de la mina.
3. El 15 de septiembre de 2014, la PROFEPA y las empresas responsables celebraron un convenio administrativo con el objetivo de establecer qué medidas se implementarían para reparar los daños ocasionados por el derrame. Entre los acuerdos del convenio se incluía la elaboración de un “Programa de Remediación Ambiental” que fuera aprobado por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT), el fin de la clausura impuesta por la PROFEPA y la constitución del Fideicomiso “Río Sonora”, mecanismo que daría cumplimiento al programa de remediación y que atendería las reclamaciones por los daños.
4. Con respecto al fideicomiso, ese mismo 15 de septiembre, se celebró el contrato. En él se estableció que las responsables de aportar los recursos serían la empresa minera y su operadora, que la titular del patrimonio sería Nacional Financiera y que los destinatarios del fideicomiso serían, en primer lugar, las personas afectadas en su salud o su patrimonio por el derrame, también la SEMARNAT y otras autoridades y, en segundo término, las propias empresas responsables, a quienes se les regresarían los recursos restantes.
5. Después de la firma del convenio, continuó el procedimiento administrativo iniciado por la PROFEPA. Se levantó la clausura de la mina, se establecieron multas a las empresas por contaminar el ambiente y por no dar aviso del derrame de manera inmediata a las

autoridades. Asimismo, se inició la planeación y ejecución de cinco programas de remediación conforme a cinco zonas en que se dividió el territorio afectado por el derrame.

6. El 1 de diciembre de 2016, la SEMARNAT dio por cumplidos los objetivos de los programas de remediación a través de un oficio en el que determinó que los niveles de remediación propuestos para la Zona 1 se habían alcanzado y que los niveles de contaminación en las zonas restantes eran aceptables, aunque las empresas responsables estaban obligadas a continuar con los programas de monitoreo.
7. Después del visto bueno por parte de SEMARNAT, el 31 de enero de 2017, el delegado de la PROFEPA en Sonora tuvo por cumplidas las cláusulas del convenio y determinó que los objetivos para los que se había creado el fideicomiso “Río Sonora” se habían alcanzado.
8. Como consecuencia, el 2 de febrero de 2017, el comité técnico del fideicomiso acordó que ya se habían pagado las reparaciones a las personas que sufrieron afectaciones por el derrame y que no existía ninguna reclamación pendiente. Por lo que concluyó, también, que se habían cumplido los fines del fideicomiso.
9. El 13 de febrero de 2017, se celebró el convenio de extinción total del fideicomiso. Nacional Financiera (la titular del patrimonio) regresó los recursos restantes a las empresas responsables.
10. En desacuerdo con la extinción del fideicomiso y, por ende, con el término de las medidas de reparación, un grupo de habitantes de una comunidad aledaña al derrame promovió una demanda de amparo directo ante un juez de distrito en contra de diversos actos vinculados al procedimiento administrativo sintetizado más arriba.
11. En esencia, los habitantes afectados señalaron que las autoridades ambientales omitieron invitarlos a participar en el procedimiento administrativo que se inició, justamente, para imponer las medidas que se tomarían para reparar el daño causado por el derrame. En específico, acusan que no fueron consultados antes de considerar cumplidos los objetivos de los programas de remediación. De modo que se había violado su derecho a participar de manera informada en asuntos que afectaron directamente su derecho a un medio ambiente sano y su derecho a la reparación del daño.
12. El juez de distrito que resolvió el caso les negó la razón a los habitantes de la comunidad, en esencia, porque las normas ambientales que rigen el procedimiento administrativo que se llevó a cabo no prevén la participación de las comunidades afectadas en un daño ambiental y porque no era posible iniciar un juicio de amparo en contra de distintos documentos que eran meramente informativos vinculados al procedimiento administrativo del fideicomiso.
13. Inconformes con esta resolución, los habitantes de la comunidad afectada iniciaron un procedimiento judicial llamado “recurso de revisión”. Se trata de un mecanismo de defensa

que se presenta ante un tribunal colegiado para solicitar que estudie la decisión del juez de distrito y que corrobore si fue correcta.

14. En su solicitud, la comunidad afectada indicó que el juez tuvo razón al observar que las normas ambientales no consideran el derecho de participación de las personas que sufren daños en los procedimientos administrativos que se inician para reparar los daños. Por eso mismo, había sido inadecuado que el juez de distrito perdiera de vista que las normas violentan el derecho de las personas afectadas a participar en los asuntos que les atañen y que esta violación va en contra de lo previsto por la Constitución mexicana.
15. El 12 de abril del 2019, el tribunal colegiado solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que estudiara el asunto de constitucionalidad planteado por la comunidad afectada. La Segunda Sala ejerció su facultad de atracción para resolver el caso.

RAZONES

- **Cuestiones relativas a la procedencia del juicio.** La Segunda Sala consideró que los documentos informativos vinculados al procedimiento administrativo no pueden ser considerados actos de autoridad para efectos del juicio de amparo y, por esa razón, existe un obstáculo técnico que impide su análisis.
- Sin embargo, el convenio celebrado el 15 de septiembre de 2014 entre la PROFEPA y las empresas responsables sí puede ser considerado acto de autoridad para efectos del juicio de amparo. En este convenio se establecieron las condiciones necesarias para dar por alcanzadas las medidas de reparación. De las especificaciones de este convenio derivan diversas resoluciones emitidas posteriormente por parte de las autoridades ambientales que están vinculadas a dar por finalizadas las medidas de reparación, como son:
 - La resolución del 1 de diciembre de la SEMARNAT, donde se aprobaron los programas de remediación por zonas.
 - La resolución del 26 de enero de 2017 de la delegación estatal de la PROFEPA, donde se dieron por cumplidas las medidas correctivas.
 - El oficio del 31 de enero de 2017 de la delegación estatal de la PROFEPA, donde se tuvieron por cumplidos los fines del fideicomiso.
- Ese convenio sí reúne las características que requiere un acto de autoridad para efectos del juicio de amparo. Por un lado, porque se emitió como parte de una obligación irrenunciable de la autoridad administrativa derivada de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y del Reglamento Interior de la SEMARNAT. Por otro lado, porque fue el medio creado específicamente para la reparación de los daños motivados por el derrame. Por último,

porque afecta la esfera jurídica de los habitantes de la comunidad adyacente a la zona del derrame.

- **Estudio de fondo.** Resulta incorrecto lo argumentado por el juez de distrito y la PROFEPA con respecto a que no existe disposición que obligue a la autoridad ambiental a consultar o dar participación a la población afectada antes de emitir resoluciones o celebrar convenios.
- Esta Sala ha establecido anteriormente que el derecho fundamental a un medio ambiente sano, protegido por el artículo 4 de la Constitución mexicana, goza de una verdadera fuerza jurídica. No es un derecho consagrado en una norma programática —aquella que no establece los mecanismos para su aplicación—, al contrario, su protección cuenta con plena eficacia legal que se traduce en la obligación de la autoridad de garantizar a la población un medio ambiente sano.
- Esto significa que, aunque las normas ambientales no obligan a la autoridad a consultar o dar participación a la población afectada antes de emitir resoluciones o celebrar convenios, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución y en diversos instrumentos internacionales, los habitantes afectados por el derrame debieron ser consultados y debieron ser convocados a participar, no sólo en el convenio, sino en los actos emitidos por la autoridad administrativa que dieron por cumplidas las medidas correctivas impuestas a las empresas responsables.
- El pleno ejercicio del derecho fundamental a un medio ambiente sano requiere del ejercicio de otros derechos también protegidos constitucionalmente. En primer lugar, requiere del derecho a participar en asuntos públicos, porque la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente permite analizar el impacto que las decisiones de gobierno tienen en la afectación de sus derechos. En segundo lugar, el derecho a un medio ambiente sano requiere del derecho de acceso a la información, porque la participación de la sociedad en temas ambientales sólo puede darse a través de la transparencia en las acciones de gobierno en materia ambiental. Informados, los ciudadanos tienen mejores oportunidades de participar en los temas que les atañen.
- De acuerdo a la obligación que la autoridad tiene de garantizar el derecho a un medio ambiente sano, los tribunales de nuestro país son instancias competentes para revisar si las acciones u omisiones de la autoridad son acordes al pleno ejercicio de este derecho.
- Teniendo en cuenta todo lo anterior, se observa que los habitantes de la comunidad afectada por el derrame debieron tener la posibilidad de opinar sobre los asuntos vinculados al procedimiento administrativo destinado, justamente, a remediar los daños que motivó el derrame.

- Omitir a los habitantes de la comunidad en el convenio que estableció las condiciones en que se daría la reparación del daño y, posteriormente, en las resoluciones que dieron fin al procedimiento administrativo impidió que la población afectada influyera en las decisiones que involucraban su derecho a un medio ambiente sano.
- Consecuentemente, procede modificar la sentencia del juez de distrito y darle la razón a los habitantes de la comunidad afectada, sin que esto implique desconocer los pagos efectuados en términos del contrato de fideicomiso porque de acuerdo a la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos naturales.

DECISIÓN Y EFECTOS

Puntos resolutivos

1 Se mantienen firmes las decisiones del juez con respecto a la improcedencia del juicio de amparo en contra de documentos meramente informativos vinculados al procedimiento administrativo iniciado para la reparación del daño generado por el derrame.

2 Sin embargo, se modifica la decisión del juez de distrito con respecto al convenio y distintos actos vinculados al cumplimiento de las medidas correctivas.

3 Los habitantes de la comunidad afectada por el derrame tienen razón cuando dicen que la Constitución protege su derecho a participar en los asuntos que afectan directamente su derecho a un medio ambiente sano de manera informada.

¿En qué se traduce la decisión?

Fue inadecuado que los habitantes de la comunidad afectada no fueran convocados a participar en los procedimientos administrativos vinculados a la reparación del daño ambiental causado por el derrame.

Las autoridades deberán emitir nuevas resoluciones después de explicarles en una reunión pública qué procedimiento se acordó en el convenio y de consultarles qué tienen que decir a los habitantes de la comunidad afectada sobre la satisfacción de las medidas correctivas.

VOTOS: Quienes integran la Segunda Sala estuvieron a favor de esta decisión.

DIFUSIÓN DE LA SENTENCIA

Este documento tiene fines informativos. Para conocer las consideraciones de este fallo, consulte el siguiente enlace: [Amparo en Revisión 640/2019](#).