



Derecho al agua y el conflicto Yaqui¹

I. Antecedentes de la aclaración de sentencia.

1) El amparo

En el amparo en revisión 631/2012, quienes se presentaron como las autoridades tradicionales de la Tribu Yaqui del Pueblo de Vícam, Sonora, solicitaron el amparo en contra de la resolución en materia de Impacto Ambiental, 23 de febrero de 2011, que contiene la autorización para la construcción del proyecto denominado "Acueducto Independencia"; así como en contra de los actos materiales de ejecución de la construcción y operación de las obras realizadas por la autoridad. En su demanda, consideraron que dichos actos violaban sus derechos respecto del caudal del Río Yaqui, pues no fueron llamados para hacer valer sus derechos, violándose con ello su garantía de audiencia y derechos fundamentales². El 4 de mayo de 2012, el Juzgado de Distrito les concedió el amparo, contra el cual el Agente

del Ministerio Público de la Federación y el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) interpusieron recurso de revisión.

En sus agravios, las autoridades estatales consideraban la falta de legitimación de los quejosos para promover el amparo, argumentando que no bastaba la autoadscripción y autoreconocimiento como miembro de la Tribu Yaqui para reconocerla. La Primera Sala declaró infundados estos agravios reconociendo que la autoconciencia o la autoadscripción sí constituye el criterio determinante para advertir quiénes son las "personas indígenas" o los "pueblos y comunidades indígenas", como se aprecia del tercer párrafo del artículo 2º constitucional que establece —en concordancia con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo— que la "conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas". Asimismo, con base en el artículo 2 de la Constitución Federal y el 12 del Convenio

José Ramón Cossío Díaz, Raúl M. Mejía Garza, Laura Patricia Rojas Zamudio, Carmen Vergara López y Luz Helena Orozco y Villa.

José Ramón Cossío es ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Raúl M. Mejía Garza, Laura Patricia Rojas Zamudio, Carmen Vergara López y Luz Helena Orozco y Villa son Secretarios de Estudio y Cuenta en su ponencia.

169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la resolución se razonó que el acceso pleno a la jurisdicción del Estado cuando se trate de medios de defensa de derechos fundamentales, implica permitir a cualquier integrante de una comunidad o grupo indígena instar a la autoridad jurisdiccional correspondiente para la defensa de los derechos humanos colectivos, independientemente si se tratan de los representantes de la comunidad, pues esto no puede ser una barrera para el disfrute pleno de estos derechos.

Superado el problema de legitimación, la Primera Sala entró a estudiar el concepto de violación relacionado con la garantía de audiencia por no haber sido llamados a hacer valer sus derechos, determinándose que no existió llamamiento y garantía de audiencia para respetar los derechos de la comunidad indígena Tribu Yaqui del pueblo de Vícam, a pesar de que el 1 de febrero de 2011 se realizó una reunión pública de información. La Primera Sala estimó que no bastaba que la autoridad pusiera el proyecto a disposición del público en general a través de diversos medios de difusión o la realización de una consulta pública, dada la calidad de la comunidad representada por los quejosos, pues este tipo de consulta debía hacerse adecuadamente: de manera informada, de buena fe, con la finalidad de obtener su consentimiento y a través de sus representantes tradicionales a fin de respetar sus costumbres y tradiciones; por todo ello, estimó correcta la concesión del amparo por parte del juez.

2) La Aclaración de sentencia

El 10 de julio de 2013, la Primera Sala ordenó tramitar de manera oficiosa la aclaración de sentencia resumida en el apartado anterior, tomando en cuenta las razones expresadas tanto por el Delegado de la Procuraduría Federal de Protección del Ambiente, delegación Sonora, como por el Director General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

En las razones expresadas por las autoridades, se relacionaba la sentencia de amparo que dio lugar a la aclaración, con la suspensión de los actos impugnados en la controversia constitucional 66/2013, resultado de la resolución del incidente de suspensión de 7 de mayo de 2013. En ese incidente de suspensión se determinó que no podía suspenderse el suministro de agua al Municipio de Hermosillo; sin embargo, en el mismo auto de suspensión se aclaraba que el mismo no era aplicable si las acciones de las autoridades eran resultado de la ejecución de una sentencia emitida por un juez federal, lo que, según exponían en sus razones, resultaba confuso para las autoridades identificadas.

II. Disidencia

Si bien, el ministro José Ramón Cossío coincidió en que la sentencia debía ser aclarada, no compartió las consideraciones expresadas por la mayoría pues, en su opinión, las razones que sustentan la aclaración no coinciden con lo que se deduce de las consideraciones de la sentencia de amparo, por lo que votó en contra de lo resuelto por la mayoría³. En resumen, la mayoría resolvió en la aclaración que deben ser las autoridades responsables de la sentencia de amparo las que determinen si la operación del acueducto le causa perjuicio o no a la comunidad indígena Yaqui posteriormente a la restitución de su derecho de consulta y que no es obligatoria la suspensión de la operación del acueducto hasta que se dicte una nueva resolución. Además, la mayoría consideró que la Primera Sala no debe establecer el alcance de las facultades de las autoridades en lo relacionado a la operación del acueducto, por lo que es su decisión la de ejercer facultades de verificación y vigilancia al quedar insubsistente la resolución de impacto ambiental.

En este sentido, en su voto disidente el ministro Cossío consideró que la concesión del amparo en contra de la resolución de manifestación de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT que autorizaba la construcción y operación del Acueducto Independencia por no haber otorgado el derecho de audiencia (consulta) a la Tribu Yaqui a través de sus autoridades tradicionales, necesariamente tenía el alcance y efecto de que dejara de operar el acueducto hasta que no se les restituyera el derecho violado, ya que de otro modo se hacía nugatoria esta concesión. En la propia sentencia de amparo se estableció de manera clara que la operación del acueducto era susceptible de afectar “el derecho de disposición que le fue reconocido a la Tribu Yaqui en relación al recurso natural que se encuentra almacenado en la presa denominada “La Angostura”, que deriva de la dotación del 50% del almacenamiento de dicha presa. Adicionalmente, en otro lugar de la sentencia se sostuvo que el derecho de disposición del recurso natural que le fue reconocido a la Tribu Yaqui “es susceptible de ser afectado por la autorización de la operación del “Acueducto Independencia”; igualmente se precisó que “la susceptibilidad de afectación a los derechos de la Tribu Yaqui, más que derivar de la autorización de la construcción y de las demás obras que integrarán el “Acueducto Independencia”, podría generarse en la operación del mismo, pues el derecho que pudiera afectarse es la disposición del recurso natural vital con el que cuenta la Tribu”⁴.

Lo anterior no deja lugar a dudas para el ministro Cossío de que el alcance de la sentencia de amparo debía contener el efecto de que dejara de operar el acueducto hasta que

se emitiera una nueva resolución de manifestación de impacto ambiental en los términos establecidos en la sentencia, es decir, hasta que se realizara la consulta a la comunidad indígena siguiendo los lineamientos que la misma sentencia estableció. Por tanto, en la aclaración de sentencia debió precisarse que la sentencia de amparo dictada implicaba que el acueducto suspendiera su operación y no dejar en manos de la autoridad administrativa y de sus facultades de verificación y vigilancia la determinación de los efectos conforme a sus facultades legales. Lo anterior, además, no sólo es el efecto de esta sentencia de amparo, sino el efecto natural de cualquier sentencia que anule la autorización administrativa para la operación de una obra pública.

Es por ello que la posición mayoritaria hace nugatoria la concesión de amparo en la medida de que en la propia sentencia se reconoció que es el potencial afectación de la disponibilidad del recurso natural con el que cuenta la comunidad lo que le podía deparar perjuicio por la operación del acueducto. Asimismo, con la posición de la mayoría se establece un precedente con el que se debilitan los incentivos para que las autoridades realicen en el futuro las consultas de manera previa, culturalmente adecuada, informada y de buena fe, tal como lo indica los lineamientos contenidos en la propia sentencia de amparo.

En este sentido, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿qué fue lo que la comunidad ganó con el amparo y su aclaración, si no es la suspensión de la operación del acueducto que es justamente lo que les puede deparar el perjuicio material? ¿es la audiencia o consulta una condición independiente de la operación del acueducto que finalmente es su resultado? ¿la suspensión de operación del acueducto conlleva la afectación real y efectiva de los habitantes beneficiados con el recurso? ¿es el efecto definido por la mayoría el adecuado para preservar de manera real y efectiva los derechos del pueblo quejoso frente al cúmulo de impugnaciones que sobre el mismo conflicto se han hecho en diversos expedientes tanto de amparo como de controversias constitucionales aún pendientes de resolución?

Estas preguntas no pueden resolverse de manera satisfactoria con el sentido de la aclaración de sentencia adoptado por la mayoría y deja sin resolver la pretensión real detrás de la violación formal que se reclama. La realización de la consulta como efecto de la sentencia no tiene sentido si previamente no se suspende la operación del acueducto como resultado natural y restitutivo de la misma sentencia de amparo.

Finalmente el ministro Cossío considero que, como consecuencia de la aclaración de sentencia, la Sala debió haber sugerido al ministro instructor en la controversia constitucional 66/2013 que, con fundamento en el artículo 17 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Federal, revocara el auto de 7 de mayo de 2013 dictado en la citada controversia constitucional mediante el que concedió la suspensión al Municipio de Hermosillo, Sonora, para que no se le dejara de suministrar el recurso proveniente de la operación del acueducto, contrario a lo que la mayoría resolvió en el sentido de que resultaba innecesario modificar dicho auto⁵. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ¹ El presente texto se basa en el voto particular formulado por el ministro José Ramón Cossío Díaz en la Aclaración de Sentencia en el Amparo en Revisión 631/2012.
- ² Del cual les pertenece el cincuenta por ciento del caudal dado el contenido del Decreto que restituye y titula el territorio a la Tribu Yaqui, emitido por el Presidente Lázaro Cárdenas el treinta de septiembre de mil novecientos cuarenta, publicado el treinta de octubre del propio año.
- ³ En sesión de siete de agosto de dos mil trece, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por mayoría de cuatro votos el expediente de Aclaración de Sentencia en el Amparo en Revisión 631/2012.
- ⁴ Esto se advierte en los dos últimos párrafos de las páginas 87 y 80, último párrafo, de la sentencia de amparo que se aclara.
- ⁵ En efecto, el artículo 17 de la Ley Reglamentaria mencionado, faculta al ministro instructor para modificar o revocar el auto de suspensión por el mismo dictado siempre que se dé un hecho superveniente que lo fundamente, siendo que en el caso, la aclaración de sentencia justamente es el hecho superveniente que justificaría tal actuar.

