

D · P · A · A · N

Derecho y políticas
ambientales en
América del Norte

27

27



Comisión para la
Cooperación Ambiental

Derecho y políticas ambientales en América del Norte

Derecho y políticas ambientales en América del Norte

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental
393 rue St-Jacques Ouest
Bureau 200
Montreal (Quebec)
Canada H2Y 1N9

info@cec.org
www.cec.org



Peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental

El alcance de las facultades del Secretariado respecto al procedimiento de peticiones ciudadanas del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en el marco de los principios generales del derecho internacional

Determinaciones del Secretariado en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (septiembre de 2008 a agosto de 2010)

D·P·A·A·N

Derecho y políticas
ambientales en
América del Norte

27

D·P·A·A·N

Derecho y políticas
ambientales en
América del Norte



Comisión para la
Cooperación Ambiental

ÉDITIONS YVON BLAIS

Para mayor información sobre esta u otras publicaciones de la CCA,
comunicarse a:

Comisión para la Cooperación Ambiental
393 rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montreal (Quebec), Canadá H2Y 1N9
Tel.: (514) 350-4300
Fax: (514) 350-4314
Correo electrónico: info@cec.org

<http://www.cec.org>

ISBN: 978-2-89635-330-9

© Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2010

Depósito legal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2010
Depósito legal – Bibliothèque et Archives Canada, 2010

Disponible en français – ISBN: 978-2-89635-329-3

Available in English – ISBN: 978-2-89635-328-6

Esta publicación fue preparada por el Secretariado de la CCA y no necesariamente refleja los puntos de vista de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

Perfil

En América del Norte compartimos un rico patrimonio ambiental y una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. El cuidado del medio ambiente de la región es responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), organización internacional integrada por estos tres países, se creó en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales de la región, ayudar a prevenir los potenciales conflictos entre comercio y medio ambiente, y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La CCA realiza su trabajo mediante la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el órgano rector y está integrado por los funcionarios de medio ambiente de más alto rango de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El CCPC, integrado por quince ciudadanos —cinco por cada uno de los países firmantes— tiene la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

Misión

A través de la cooperación y la participación ciudadana, la CCA contribuye a la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, la Comisión trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

Serie “Derecho y políticas ambientales en América del Norte”

Elaborada por la CCA, la serie “Derecho y políticas ambientales en América del Norte” (DPAAN) presenta algunas de las tendencias y novedades más sobresalientes en la materia en Canadá, Estados Unidos y México. Los volúmenes publicados en la serie incluyen documentos oficiales relativos al procedimiento de peticiones ciudadanas, consagrado en los artículos 14 y 15 del ACAAN.

Índice

El alcance de las facultades del Secretariado respecto al procedimiento de peticiones ciudadanas del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en el marco de los principios generales del derecho internacional	1
Determinaciones del Secretariado en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (septiembre de 2008 a agosto de 2010).	35
Prefacio	37
SEM-07-001 <i>Minera San Xavier</i>	47
SEM-07-005 <i>Residuos de perforación en Cunduacán</i>	75
SEM-08-001 <i>Proyecto La Ciudadela</i>	95
SEM-08-002 <i>Contaminación Atmosférica en los Suburbios de Montréal</i>	131
SEM-08-003 <i>Construcción de Espigón en Cancún</i>	137
SEM-09-001 <i>Maíz Transgénico en Chihuahua</i>	145
SEM-09-002 <i>Humedales en Manzanillo</i>	183
SEM-09-004 <i>Minería en Québec</i>	253
SEM-09-005 <i>Pesca en El Río Skeena</i>	267
SEM-10-001 <i>Cañón del Sumidero</i>	291

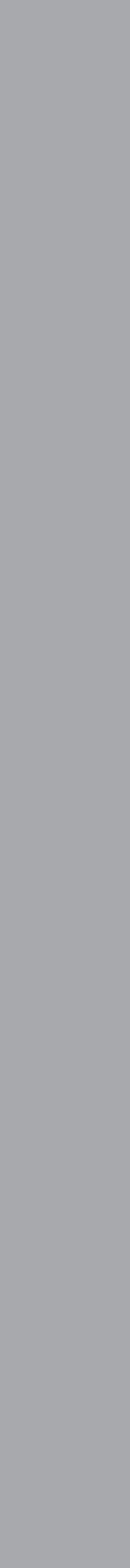
**El alcance de las facultades
del Secretariado respecto al
procedimiento de peticiones
ciudadanas del Acuerdo de
Cooperación Ambiental de América
del Norte en el marco de los
principios generales del derecho
internacional**

Anne-Marie Slaughter*
y
Annecoos Wiersema**

4 de febrero de 2009

* Ex decana de la Facultad Woodrow Wilson de Comunicación Social y Relaciones Internacionales, Universidad de Princeton; ex presidenta de la Sociedad Estadounidense de Derecho Internacional.

** Profesora asociada, Facultad Sturm de Derecho, Universidad de Denver; ex profesora asistente en la Facultad Michael E. Moritz de Derecho, Universidad Estatal de Ohio.



Este documento tiene su origen en un memorando elaborado para la Unidad de Peticiones Ciudadanas del Secretariado de la CCA en junio de 2000 y distribuido entre los miembros del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) y los representantes alternos del Consejo de la CCA en enero de 2001. Años después, como parte de los preparativos para la edición del presente volumen de la serie Derecho y Políticas Ambientales en América del Norte (DPAAN), el texto original se actualizó, de modo que incluyera los avances registrados en materia de derecho internacional.

Dada la importancia de proporcionar información a personas u organismos interesados en el proceso de peticiones ciudadanas, el Secretariado lo publica ahora en los tres idiomas oficiales de la CCA.

La información contenida en este documento es responsabilidad de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la CCA o de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

Índice

I.	Asuntos	5
II.	Panorama general	5
III.	Principios jurídicos internacionales para la interpretación de tratados	8
	a) Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados	8
	b) La Convención de Viena en la práctica	10
	(i) Interpretación efectiva	12
	(ii) Facultades implícitas	19
IV.	Aplicación de los principios interpretativos al ACAAN	24
V.	Conclusión	31

I. Asuntos

1. En este dictamen abordamos dos asuntos relativos al alcance de las facultades del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) respecto al procedimiento de peticiones ciudadanas del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).¹ En primer lugar, explicaremos los principios jurídicos internacionales que rigen la interpretación de los tratados y describiremos la aplicación específica de esos principios por parte de entidades regionales e internacionales a cargo de la resolución de controversias. En segundo lugar, aplicaremos esos principios, a la luz de la práctica de otras entidades, para evaluar el alcance de las facultades del Secretariado conforme al artículo 15 del ACAAN.²

II. Panorama general

2. Un tratado es un acuerdo entre dos Estados en el que se codifican las obligaciones que han asumido por voluntad propia. Estas obligaciones pueden ser recíprocas, respecto a terceros y respecto a la comunidad internacional en su conjunto. Los Estados deciden absolutamente *motu proprio* si celebran un tratado; de hecho, una de las piedras angulares de la soberanía es la capacidad de firmar acuerdos con otros Estados. De manera similar, los términos de un tratado en particular dan cuenta de un proceso de negociación, muchas veces prolongado, y de un acuerdo celebrado para satisfacer o, al menos, tranquilizar a muchos grupos de interés distintos.

3. No obstante, cuando los Estados aceptan celebrar un tratado, también aceptan sujetarse a todo un conjunto de reglas y prácticas jurídicas internacionales que rigen la interpretación y aplicación de sus términos. Ése es el proceso de dar vida a un tratado, transformándolo de lenguaje

1. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, Canadá-Estados Unidos-México, 14 de septiembre de 1993, 32 *ILM* [siglas de la revista *International Legal Materials*], 1480 (1993) [en adelante, ACAAN].

2. Ésta es una versión actualizada de un dictamen elaborado en 2001 para el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. El propósito de esta actualización es dar cuenta de los avances en la legislación pertinente.

jurídico en práctica cotidiana. Tanto en el derecho civil como en el consuetudinario, los códigos y la jurisprudencia reflejan el proceso dinámico de determinar el significado real de las formulaciones abstractas.

4. Los principios jurídicos internacionales que rigen la interpretación de los tratados observan la soberanía de los Estados Parte, tomando en cuenta tanto el texto como la intención de las Partes, pero al mismo tiempo, sujetan a las Partes a su palabra en lo que respecta a los propósitos generales a los que se supone sirve el tratado. El texto del tratado conserva su supremacía, pero el sentido preciso dado a ese texto se deriva de la comprensión de la redacción elegida en el marco del tratado en su conjunto. Por ende, se evita que las Partes hagan promesas en el preámbulo y las eludan en el texto.

5. En la medida en que los Estados deseen circunscribir este proceso de interpretación, deben detallar claramente una lista tanto de prohibiciones como de obligaciones. Deben explicitar los parámetros precisos del trato que han cerrado excluyendo trayectorias evolutivas específicas durante la vigencia de un tratado. No obstante, aumentar la precisión de un tratado en ese tenor sin duda complicará el proceso de negociación y puede alejar a muchos de los grupos de interés nacionales cuyo apoyo es fundamental para celebrar el acuerdo inicial. Por consiguiente, a menudo los Estados optan por disposiciones más generales y flexibles, cuya efectividad se debe interpretar teniendo en cuenta el objeto y el propósito generales del tratado.

6. El principio de la interpretación efectiva y la doctrina de las facultades implícitas son principios mediadores que tienden un puente entre las teóricas formulaciones de la Convención de Viena y los resultados en casos específicos. Un tratado no puede lograr su objeto y propósito a menos que sea efectivo; así pues, los intérpretes de los tratados deben leer disposiciones específicas de los tratados para maximizar su efectividad. De manera similar, las entidades establecidas en virtud de un tratado deben poseer las facultades necesarias para llevar a cabo las funciones que deseaban asignarles las Partes. Si no se explicitan en el texto del tratado, tales facultades deben estar implícitas.

7. Las instituciones internacionales, desde tribunales hasta comisiones, han aplicado el principio de la efectividad y la doctrina de las facultades implícitas para lograr una amplia gama de resultados sustantivos y de procedimiento. La importancia específica de estos principios depende de la naturaleza y el alcance del tratado sujeto a interpretación. Sin embargo,

el proceso de aplicación de estos principios es la *práctica* de la interpretación: la realización de la Convención de Viena. Esta práctica ofrece un modelo para que el Secretariado examine y defina los parámetros de su papel dentro de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA).

8. La CCA es una institución inusual. En el preámbulo del ACAAN se le encomienda “que facilite la cooperación efectiva para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente” en los territorios de los Estados Parte. Desempeña una variedad de funciones al servicio de esta finalidad, incluida la supervisión del proceso de peticiones ciudadanas. Aunque en la parte V del ACAAN se establece un proceso bastante tradicional para el proceso de solución de controversias entre Estados, basado en un panel arbitral, el proceso de peticiones ciudadanas es un mecanismo *sui generis* y muy innovador para que cada una de las Partes mejore la aplicación de su legislación ambiental mediante una mayor participación ciudadana. De hecho, en el preámbulo se reconoce explícitamente la importancia de la participación de la sociedad para mejorar la protección ambiental.

9. El proceso de peticiones ciudadanas permite la presentación de quejas por omisiones en la aplicación de la legislación ambiental, pero de ninguna manera corresponde a la CCA resolver o arbitrar estas denuncias. Más bien, cuando satisfacen ciertos criterios, las quejas dan pie a que se suministre información a la ciudadanía: que se conozcan la queja específica, las respuestas de las Partes y la información científica y técnica relacionada que permitan a *la ciudadanía* llegar a una conclusión con base en los hechos. Esa conclusión podría entonces motivar otras acciones políticas.

10. Este proceso podría describirse como un proceso de solución de controversias propio de la era de la información. Entender su naturaleza y su propósito es crucial para interpretar las disposiciones específicas del tratado que le dan vida. En particular, en los términos del propio tratado, el Secretariado debe responder no sólo al Consejo, sino a las necesidades de la ciudadanía en lo que respecta tanto a divulgar la información como a ubicarla en un contexto suficiente para que los ciudadanos la entiendan. El Secretariado en sí no puede pronunciar una conclusión o una determinación jurídica sobre los méritos de la queja. Sin embargo, al haberse comprometido con el texto, el objeto y el propósito del ACAAN, los Estados Parte deben reconocer que el Secretariado posee las facultades necesarias para el desempeño de su trabajo.

III. Principios jurídicos internacionales para la interpretación de tratados

a) *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*

11. En su artículo 31, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece que “[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objetivo y fin”.³ Los principios de la Convención de Viena sobre la interpretación, según lo dispuesto en los artículos 31 a 33, son reflejo del derecho internacional consuetudinario.⁴ La necesidad de interpretar un tratado en relación con su objeto y fin, como se expresa en el artículo 31 de la Convención de Viena, se reconoce como un principio jurídico internacional general y fundamental.⁵

12. En el artículo 31(2) se define que el “contexto” en el cual se deben entender los términos del tratado incluirá tanto su preámbulo y anexos como “todo acuerdo que se refiere al tratado y haya sido concertado entre todas las Partes con motivo de la celebración del tratado”,⁶ y “todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado”.⁷ También forman parte del contexto toda práctica, o acuerdo, ulterior entre las Partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones, y toda norma pertinente de derecho internacional aplicable a las relaciones entre las Partes.⁸

13. De este modo, al interpretar los términos de un tratado, su contexto, objeto y propósito son elementos cruciales. El objeto y el fin no se consideran distintos del significado habitual de los términos de un tratado, a los que se hará referencia sólo en casos de ambigüedad, pero sí constituyen un factor fundamental para determinar cuál es ese significado habitual. Por consiguiente, desde el inicio el objeto y el fin de un tratado configurarán y condicionarán la interpretación de ese tratado.

3. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de mayo de 1969, art. 31, 1155 col. Tratados de las Naciones Unidas 331 [en adelante, Convención de Viena].

4. Véase Sir Ian Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties* 153 (2a. ed., 1984). No abordamos en este documento el artículo 33, acerca de la interpretación de tratados autenticados en dos o más idiomas.

5. La Convención de Viena se aplica “a todo tratado [...] que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional, sin perjuicio de cualquier regla pertinente de la organización”. Convención de Viena, *supra* nota 3, art. 5.

6. *Ibid.*, art. 31(2)(a).

7. *Ibid.*, art. 31(2)(b).

8. *Ibid.*, art. 31(3)(a)(b)(c).

14. Los artículos de la Convención de Viena sobre la interpretación reflejan el propósito subyacente de los principios jurídicos internacionales en materia de interpretación: hacer efectiva la intención de las Partes.⁹ En el artículo 31 no se detalla cada uno de los principios de interpretación aplicados para lograr este resultado; más bien se establece un medio para determinar la intención de las Partes, considerando las palabras realmente utilizadas, al tiempo que se asegura que esas palabras se entiendan en su contexto como las Partes querían que se entendieran.

15. El objeto y el fin de un tratado, reflejados en sus términos, constituyen un elemento fundamental en este proceso para determinar la intención. Las Partes son libres de enunciar sus intenciones y codificar su negociación, pero deben entender que los intérpretes del tratado les tomarán la palabra cuando interpreten los términos expresados y determinen la intención de las Partes. De este modo, las normas jurídicas internacionales que rigen la interpretación de los tratados reconocen y respetan la soberanía de todos los Estados Parte de un tratado. Al mismo tiempo, empero, aseguran tanto la integridad del acuerdo como la credibilidad y reputación de sus Partes.

16. En el artículo 32 de la Convención de Viena se establecen medios de interpretación complementarios, que incluyen los trabajos preparatorios del tratado y las circunstancias de su celebración. Estas fuentes complementarias se pueden usar para confirmar el sentido resultante de la aplicación del artículo 31, para determinar el sentido de los términos del tratado cuando la aplicación del artículo 31 resulta ambigua u oscura, o bien en los casos en que la interpretación conforme al artículo 31 conduce a un resultado “manifiestamente absurdo o irrazonable”.¹⁰ Así pues, cuando el propio texto no ofrece una respuesta clara, la intención de las Partes puede buscarse en otras fuentes, siempre que las fuentes usadas arrojen luz sobre tal intención. Los recursos provistos en el artículo 32 no son más que vías complementarias para hallar esa intención.

17. En el artículo 31 también se hace referencia a la “buena fe”. Como normalmente se convoca a las Partes para interpretar el tratado y a efecto de no contravenir la intención de las Partes en el momento en que éste se celebró, el artículo 31 establece que dicha interpretación deberá hacerse

9. Lord McNair, *The Law of Treaties* 365 (1961) (“En nuestra solicitud [la tarea de aplicar, explicar o interpretar un tratado] se puede plantear en un solo enunciado; puede definirse como el deber de hacer efectiva la intención expresada por las Partes, es decir, su intención según se expresa en las palabras usadas por ellos a la luz de las circunstancias prevalecientes”) (cursivas del original).

10. Convención de Viena, *supra* nota 3, art. 32.

de “buena fe”. Aunque las prácticas ulteriores que demuestren la existencia de un acuerdo entre las Partes pueden afectar la interpretación de los términos del tratado, como se indica en el artículo 31(3), dichas prácticas ulteriores estarán acotadas por el deber general de “buena fe” atribuido a las Partes de un tratado. En el artículo 26 de la Convención de Viena se establece que “[t]odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.¹¹

b) La Convención de Viena en la práctica

18. La Convención de Viena establece un marco general para la interpretación de los tratados, pero no es un manual de operación. Requiere que se interpreten términos específicos del tratado con referencia a la intención de las Partes conforme a lo estipulado en los objetivos del tratado. Sin embargo, en la práctica son necesarios principios mediadores para traducir estos principios generales en utensilios específicos. Con el tiempo, los intérpretes de los tratados han elaborado dos principios que sirven a este propósito: el principio de la efectividad y la doctrina de las facultades implícitas. Estos principios ofrecen una especie de mecanismo interpretativo, al permitir que tribunales muy diversos interpreten sus respectivos tratados en el marco de la Convención de Viena.¹²

19. Un tratado no puede contribuir a la consecución de su objetivo y fin expresos si no es efectivo. Y viceversa, al interpretar un tratado a menudo es necesario determinar qué interpretación de determinada disposición será la más efectiva para conseguir el objetivo y el fin del tratado. Éste es el **principio de la efectividad** o **interpretación efectiva**.

20. La segunda aplicación concreta del principio general de interpretación de la Convención de Viena es la **doctrina de las facultades implícitas**. La necesidad de considerar implícitas ciertas facultades puede derivarse de la necesidad de asegurar la operación efectiva del tratado y su sistema. En este sentido, la doctrina de las facultades implícitas es la otra cara del principio de la interpretación efectiva. Además, las facultades implícitas son necesarias cuando los medios para el ejercicio de las

11. Véase Sinclair, *supra* nota 4, en 83 (donde se cita la opinión de la Comisión de Derecho Internacional, que redactó la Convención de Viena, de que el principio *pacta sunt servanda* incluido en el artículo 26 de la Convención de Viena es “el principio fundamental del derecho de los tratados”).

12. Véase McNair, *supra* nota 9, en 385 (“En resumen, dudamos que esta llamada regla [de efectividad] signifique algo más que decir que las Partes contratantes obviamente debieron tener un propósito para celebrar un tratado, y que corresponde a un tribunal determinar ese propósito y hacer cuanto le sea posible para hacerlo efectivo, a menos que se lo impida algo en la redacción usada por las Partes”).

facultades y deberes expresos conforme al tratado no se especifican o son ambiguos.

21. La trascendencia específica de ambos principios depende del objeto y el fin del tratado en cuestión. Por ejemplo, la interpretación efectiva del Tratado de Roma¹³ o del Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁴ sin duda arrojará resultados muy distintos a la interpretación efectiva del ACAAN. De manera similar, las facultades del Secretariado de la CCA no dependerán de las facultades otorgadas al Tribunal de Justicia Europeo o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos o definidas por éstos, sino del texto del ACAAN.

22. No obstante, invocar la efectividad y la necesidad de facultades implícitas en la interpretación que hagan estas instituciones de sus tratados constitutivos, es pertinente para el Secretariado de la CCA. Tiene una pertinencia similar a la práctica del Comité de Derechos Humanos, que actúa en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.¹⁵ La práctica de estos tres órganos ejemplifica las técnicas específicas para la interpretación de tratados. De este modo, si bien el resultado de asuntos en particular no ofrece un modelo para el Secretariado, el proceso que estas instituciones siguen para alcanzar esos resultados aporta un modelo de interpretación que debe orientar al Secretariado para interpretar su papel en el marco del ACAAN.

23. Además, todas las entidades mencionadas más adelante, y los regímenes de los tratados conforme a los cuales funcionan, se ocupan no sólo del cumplimiento de obligaciones recíprocas entre Estados: además de beneficiar a las Partes signatarias, la finalidad de estos regímenes es también alcanzar una meta neutral, definida de común acuerdo, que puede identificarse como objeto y fin del tratado. Los regímenes en materia de derechos humanos, como los encaminados a fomentar la protección del medio ambiente, no sólo se ocupan de las obligaciones recíprocas entre Estados, sino del avance paulatino del respeto a los derechos humanos en los Estados signatarios.

13. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado CEE), 25 de marzo de 1957, 298 col. Tratados de las Naciones Unidas 11 (1958).

14. Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, 4 de noviembre de 1950, 213 col. Tratados de las Naciones Unidas 222 [en adelante, Convenio Europeo].

15. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo, adoptados el 16 de diciembre de 1966, Resolución 2200 de la Asamblea General, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 21ª sesión, supl. núm. 16, en 52, 59, doc. de la ONU A/6316 (1966), 999 col. Tratados de las Naciones Unidas 171, 301 (1967) (en vigor a partir del 23 de marzo de 1976) [en adelante, PIDCP y PF, respectivamente].

24. El ACAAN tiene una finalidad similar en lo relativo al medio ambiente: la protección y mejoramiento del medio ambiente se enuncia como el primer objetivo del artículo 1.¹⁶ Los objetivos del ACAAN también incluyen mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, así como promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales.¹⁷ Así pues, la aplicación por parte de estos tribunales del principio de la interpretación efectiva y la doctrina de las facultades implícitas guarda una relación directa con la interpretación del ACAAN.

(i) *Interpretación efectiva*

Tribunal de Justicia Europeo

25. Desde 1962, el Tribunal de Justicia Europeo (TJE) se ha basado en argumentos de efectividad para fomentar el objetivo y el fin del Tratado de la CEE. En su dictamen fundacional en *Van Gend en Loos*, el Tribunal señaló que el objetivo del Tratado era “establecer un mercado común”, lo que a su vez significaba que el Tratado no sólo establecía obligaciones recíprocas para los Estados contratantes, sino también obligaciones y derechos para los particulares.¹⁸ Respecto al objetivo del Tratado de la CEE, el Tribunal estimó que “para determinar si las disposiciones de un tratado internacional tienen tal alcance en sus efectos, hay que examinar su espíritu, su economía y sus términos”.¹⁹ Teniendo esto en consideración, el Tribunal estableció la doctrina del efecto directo, que permite a los particulares invocar algunas disposiciones de la legislación de la Comunidad ante sus tribunales nacionales aun antes de que dichas disposiciones se incorporen a la legislación nacional.

26. En *Costa c. ENEL*, el TJE estableció que el derecho comunitario prevalecía sobre la legislación discrepante de los Estados miembro. Aunque el Tratado no explicita esta jerarquía, el Tribunal sostuvo que la “fuerza ejecutiva del derecho comunitario no puede variar de un estado a otro [...], sin poner en peligro la consecución de los objetivos del Tratado definidos en el artículo 5(2) y provocar la discriminación prohibida por el artículo 7”.²⁰

16. ACAAN, *supra* nota 1, art. 1(a). Véase también preámbulo, ¶ 5.

17. *Ibid.*, art. 1(g) y (h).

18. Asunto 26/62, *Van Gend en Loos c. Nederlandse Administratie der Belastingen*, 1963 Rec. pp. 1, 12.

19. *Ibid.*

20. Asunto 6/64, *Costa c. ENEL*, 1964 Rec. pp. 585, 594 (sin cursivas en el original). Dice el artículo 5: “Los estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del

27. Al abordar el mismo asunto en *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra SpA Simmenthal (II)*, el TJE se negó a reconocer el efecto jurídico de la legislación nacional que invadía las facultades de la Comunidad. Su razonamiento fue que otorgar dicho efecto “equivaldría a negar, de igual modo, el carácter efectivo de los compromisos asumidos incondicional e irrevocablemente por los estados miembro en virtud del tratado y, por ende, pondría en riesgo los fundamentos mismos de la Comunidad”.²¹ En este caso, es muy clara la lógica del principio de la efectividad. Si los Estados hablan en serio cuando asumen una obligación, entonces lo que dicen debe interpretarse para darle sentido.

28. En casos recientes, el TJE ha considerado que un Estado puede ser responsable de perjuicios causados por su incumplimiento de la legislación europea, aunque no exista una disposición expresa para tal efecto en los instrumentos de la Comunidad. En *Francoovich c. la República Italiana*, el Tribunal razonó que “[l]a plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del derecho comunitario imputable a un Estado miembro”.²²

29. En 2003, esta opinión tuvo eco en *Köbler c. la República Austriaca*,²³ cuando el TJE amplió el principio de la responsabilidad del Estado por violación del derecho comunitario a casos en los que el tribunal de última instancia de un Estado miembro era la institución responsable de dicha violación. El Tribunal argumentó que “[h]abida cuenta de la función esencial que el poder judicial desempeña en la protección de los derechos que los particulares deducen de las normas comunitarias, se mermaría la plena eficacia de dichas normas y se reduciría la protección de los derechos que reconocen si los particulares no pudieran obtener una indemnización, en determinadas condiciones, cuando sus derechos resulten lesionados por una violación del derecho comunitario imputa-

presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembro se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines del presente Tratado”. Esta disposición es ahora el artículo 10 del Tratado de Ámsterdam, 2 de octubre de 1997, 37 ILM 56 (1998).

21. Asunto 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato c. SpA Simmenthal (II)*, 1978 Rec. p. 629, ¶ 18.
22. Asuntos C-6 y 9/90, *Francoovich c. la República Italiana*, 1991 Rec. p. I-5357, ¶ 33. El TJE confirmó este abordaje en *Brasserie du Pêcheur y Factortame III*, al señalar la inexistencia de una disposición expresa en el Tratado acerca de la responsabilidad de no aplicar correctamente el ordenamiento jurídico de la Comunidad. Asuntos C-46 y C-48/93, *Brasserie du Pêcheur y Factortame III*, 1996 Rec. p. I-1134, ¶ 20.
23. Asunto C-224/01, *Köbler c. la República Austriaca*, 2003 Rec. p. I-10, 239.

ble a una resolución de un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que resuelva en última instancia”.²⁴

30. En una resolución reciente, adoptada en diciembre de 2008, el TJE hizo mención de la efectividad al abordar los factores que la Comisión Europea debe considerar cuando aplica ciertas disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea, pues sostiene que no se debe dar a la Comisión un criterio adicional para su consideración porque se correría el riesgo de comprometer “la efectividad de esta facultad exclusiva [de la Comisión]” en esta área en particular.²⁵

31. El TJE también ha aplicado sistemáticamente el principio de la efectividad en el contexto de la aplicación del derecho comunitario por parte de los tribunales nacionales.²⁶ Así, en *Unibet*, el tribunal observó que los Estados miembro deben asegurar la protección judicial de los derechos de los particulares en el marco del ordenamiento jurídico comunitario y afirmó que el sistema jurídico nacional de cada Estado miembro es responsable de designar los tribunales que tendrán jurisdicción sobre un asunto. También corresponde al sistema jurídico de cada Estado miembro regular, con detalle, los procedimientos de los recursos judiciales destinados a salvaguardar los derechos conferidos a los particulares por el derecho comunitario.²⁷ Sin embargo, estos procedimientos detallados no deben ser “menos favorables que los referentes a recursos semejantes de naturaleza interna, ni [articularse] de tal manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario”.²⁸ El principio de la protección judicial efectiva es un principio general del derecho comunitario.²⁹

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

32. Los principios de los artículos 31 y 33 de la Convención de Viena han orientado sistemática y expresamente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) en su interpretación de las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos (Convenio Europeo), pues el

24. *Ibid.*, ¶ 33.

25. Asunto C-333/07, *Société Régie Networks c. Direction de Contrôle Fiscale Rhône-Alpes Bourgogne*, 2008 Rec. p. 0000, ¶ 94-95.

26. Véase, por ejemplo, asunto C-432/05, *Unibet*, 1997 Rec. p. I-2271, ¶ 43; asuntos acumulados C-222/05 a C-225/05, *van der Weerd y otros*, 2007 Rec. p. I-4233, ¶ 28.

27. Asunto C-432/05, *Unibet*, 2007 Rec. p. I-2271, ¶ 38-39.

28. *Ibid.*, ¶ 43.

29. Asunto C-268/06, *Impact c. Ministerio de Agricultura y Alimentación*, 2008 Rec. p. 0000, ¶ 43.

TEDH ha aplicado este principio de interpretación a los objetos y fines particulares de dicho convenio.³⁰

33. *Golder c. el Reino Unido* ofrece la explicación más convincente de cómo el TEDH aborda el principio de interpretación, al señalar que el objeto y el fin del tratado son factores cruciales en cualquier determinación del sentido habitual de sus palabras:

Según se plantea en la “regla general” del artículo 31 de la Convención de Viena, el proceso de interpretación de un tratado constituye una unidad, una operación combinada única; esta regla, muy integrada, equipara los diferentes elementos enumerados en los cuatro párrafos del [artículo 31 de la Convención de Viena].³¹

En el asunto *Golder*, el TEDH adoptó el principio de la interpretación objetiva de los derechos protegidos por el Convenio. Una vez más, el “objeto y fin” no son un principio subsidiario de interpretación, sino un parámetro fundamental del significado.

34. Al tratar de aplicar este principio general de la interpretación, el Tribunal ha invocado con frecuencia el principio de la efectividad, tanto en la determinación de su propio papel en el sistema establecido por el Convenio Europeo como en la interpretación de las disposiciones sustantivas de éste.

35. En *Loizidou c. Turquía*, por ejemplo, el Tribunal interpretó el Convenio al tenor del artículo 31 de la Convención de Viena,³² observó que “el objeto y fin del Convenio como un instrumento para la protección de cada ser humano exige que sus disposiciones se interpreten y apliquen de tal forma que sus salvaguardias sean prácticas y efectivas”.³³ En

30. Véase J.G. Merrills, *The Development of International Law by the European Court of Human Rights* 69 (1993). Véase también *Golder c. el Reino Unido*, 18 TEDH (ser. A), ¶ 29 (1975) (donde se afirma que el Tribunal debe orientarse por los artículos 31 a 33 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados).

31. *Golder c. el Reino Unido*, *supra* nota 30, ¶ 30. Los cuatro párrafos del artículo 31 de la Convención de Viena referidos por el TEDH en el asunto *Golder* se pueden resumir de la siguiente manera: 1) un tratado puede interpretarse de buena fe de acuerdo con el sentido habitual de sus términos en su contexto y considerando su objeto y propósito (art. 31(1)); 2) el contexto incluye el texto, el preámbulo y los anexos, así como cualquier acuerdo o instrumento celebrado por las Partes en relación con el tratado (art. 31(2)); 3) se debe tener en cuenta todo acuerdo y práctica posteriores entre las Partes y toda norma pertinente del derecho internacional aplicable entre las Partes (art. 31(3)); 4) se debe dar un sentido especial a un término si se establece que ésa era la intención de las Partes (art. 31(4)). Véase Convención de Viena, *supra* nota 3, art. 31. Véase también *supra* ¶ 11-17 (acerca del artículo 31 de la Convención de Viena).

32. *Loizidou c. Turquía*, 310 TEDH (ser. A), ¶ 73 (1995).

33. *Ibid.*, ¶ 72.

opinión del Tribunal, los Estados no podían establecer una reserva en el Convenio que eliminara la jurisdicción del Tribunal, en vista del papel de éste para mejorar la efectividad del Convenio. El Tribunal sostuvo que permitir estas reservas “no sólo debilitaría seriamente el papel de la Comisión y el Tribunal en el desempeño de sus funciones, sino que también disminuiría la efectividad del Convenio como instrumento constitutivo del orden público europeo (*ordre public*)”.³⁴

36. Refiriéndose de nuevo a la efectividad, el TEDH ha concedido la admisibilidad de un asunto incluso cuando el posible litigante no puede demostrar que una medida le ocasionó un daño específico, dada su confidencialidad:

En opinión del Tribunal, en tales circunstancias la efectividad (*l'effet utile*) del Convenio implica cierta posibilidad de tener acceso a la Comisión. De no ser así, la eficiencia de la maquinaria de cumplimiento del Convenio se vería sensiblemente debilitada. Dado que el Convenio y sus instituciones se establecieron para proteger al particular, las disposiciones del Convenio en materia de procedimientos se deben aplicar de manera tal que contribuyan a la eficacia del sistema de aplicaciones individuales.³⁵

El Tribunal ha subrayado que el Convenio se debe “leer como un todo e interpretar de tal forma que se fomente la congruencia interna y la armonía entre sus diferentes disposiciones”.³⁶

37. En la interpretación de los derechos sustantivos amparados por el Convenio, el Tribunal ha subrayado la efectividad de manera similar. De este modo, en *Airey c. Irlanda*, el Tribunal rechazó el argumento de Irlanda de que la Sra. Airey tenía acceso a los tribunales porque podía representarse a título personal aunque no pudiera pagar los servicios de un abogado. Como dijo el Tribunal, “[e]l Convenio no tiene la finalidad de garantizar derechos teóricos o ilusorios, sino derechos prácticos y efectivos”.³⁷ Más recientemente, el Tribunal observó que “[e]l requisito

34. *Ibid.*, ¶ 75. Véase también *ibid.*, ¶ 70: “El Tribunal observa que los artículos 25 y 46 del Convenio son disposiciones esenciales para la efectividad del sistema de Convenio ya que delimitan la responsabilidad de la Comisión y el Tribunal de ‘asegurar el respeto a los compromisos asumidos por las Altas Partes Contratantes’ (artículo 19), mediante la determinación de su competencia para analizar las quejas relacionadas con presuntas violaciones de los derechos y las libertades establecidos en el Convenio. Al interpretar estas disposiciones fundamentales, se debe tener en cuenta la naturaleza especial del Convenio como un tratado para garantizar el respeto colectivo a los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

35. *Klass c. Alemania*, 28 TEDH (ser. A), ¶ 34 (1978).

36. *Stec c. Reino Unido*, 2005-X TEDH 321, 340, ¶ 47 (2005).

37. *Airey c. Irlanda*, 32 TEDH (ser. A), ¶ 24 (1979). Véase también, *The Belgian Linguistic Case*, 6 TEDH (ser. A), ¶ 3-4 (1968); *Golder c. el Reino Unido*, *supra* nota 30, ¶ 35; *Luedicke*,

de acceso a los tribunales se debe consolidar no sólo en la letra, sino también en la práctica, a falta de lo cual la reparación carece de la accesibilidad y efectividad necesarias”.³⁸

38. Esta necesidad de asegurar que los derechos amparados por el Convenio sean prácticos y efectivos es evidente en resoluciones recientes del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.³⁹ En *Mamatkulov y Askarov c. Turquía*, el Tribunal puso de relieve que las disposiciones acerca del derecho de aplicación individual son una de las garantías fundamentales de la efectividad del sistema del Convenio para la protección de los derechos humanos. Al interpretar esta disposición fundamental, el Tribunal debe considerar “la naturaleza especial del Convenio como un tratado para garantizar el respeto colectivo a los derechos humanos y las libertades fundamentales”.⁴⁰ Además, en el asunto *Mamatkulov* el Tribunal hizo notar la importancia de interpretar y aplicar el Convenio “de forma que los derechos que garantiza sean prácticos y efectivos, no teóricos e ilusorios. Es un instrumento vivo que se debe interpretar habida cuenta de las condiciones actuales”.⁴¹

Comité de Derechos Humanos

39. La práctica del Tribunal de Justicia Europeo y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos demuestra tanto la necesidad como el valor del principio de la efectividad para permitirles el desempeño de sus funciones. Sin embargo, estas entidades son responsables de interpretar tratados que imponen una serie de obligaciones complejas y de gran alcance a los Estados signatarios y, de suyo, se les otorga todo el arsenal de facultades judiciales. Su interpretación del alcance de estas facultades en el contexto de sus respectivos tratados es, en la misma medida, vigorosa y amplia. El Comité de Derechos Humanos se apoya en bases distintas. Por consiguiente, su aplicación del principio de la efectividad arroja un resultado distinto.

40. A diferencia del TJE y el TEDH, el Comité de Derechos Humanos (CDH) no es un órgano judicial. Se estableció en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en cuyo marco analiza

Belkacem y Koç c. Alemania, 29 TEDH (ser. A), ¶ 42 (1978); *Marckx c. Bélgica*, 31 TEDH (ser. A), ¶ 31 (1979); *Artico c. Italia*, 37 TEDH (ser. A), ¶ 33 (1980); *Kamasinski c. Austria*, 168 TEDH (ser. A), ¶ 65 (1989).

38. *Moldovan c. Rumania* (núm. 2), 44 Eur. H.R. Rep. 16, ¶ 118 (2007).

39. Véase, por ejemplo, *Al-Moayad c. Alemania*, 44 Eur. H.R. Rep. SE22, ¶ 124-125 (2007); *Mamatkulov y Askarov c. Turquía*, 41 Eur. H.R. Rep. 25, ¶ 100 (2005).

40. *Mamatkulov y Askarov c. Turquía*, *supra* nota 39, ¶ 100. Véase también *ibid.*, ¶ 100-102.

41. *Ibid.*, ¶ 121. Véase también *Sahin c. Turquía*, 2005-XI TEDH 174, 210, ¶ 136 (2005).

y estudia los informes nacionales presentados por los Estados conforme al PIDCP.⁴² También se puede declarar competente para recibir y considerar comunicaciones sobre el procedimiento de quejas entre Estados previsto en el PIDCP.⁴³

41. Además, en el Primer Protocolo Facultativo (PF) del PIDCP,⁴⁴ el Comité analiza las comunicaciones escritas de particulares que afirman haber sufrido un perjuicio personal a causa de una violación de las disposiciones del PIDCP. En estos casos, ha asumido funciones casi judiciales en la interpretación del tratado.⁴⁵ En consecuencia, se ha basado en el principio de la efectividad para contribuir al objeto y fin del Protocolo Facultativo.

42. En *Antonaccio c. Uruguay*, asunto presentado ante el TJE por la esposa de Raúl Antonaccio —entonces detenido—, ésta solicitaba que todo el material escrito correspondiente al proceso se enviara a la presunta víctima. El Comité aceptó esta solicitud⁴⁶ y también acordó que debía darse a la víctima la oportunidad de comunicarse directamente con ellos. El Protocolo Facultativo no contiene disposiciones expresas para ninguno de estos planteamientos. El Comité explicó:

Si los gobiernos tuvieran el derecho de interponer obstáculos para evitar el contacto entre las víctimas y el Comité, en muchos casos el procedimiento establecido por el Protocolo Facultativo perdería sentido. Es requisito indispensable para la aplicación efectiva del Protocolo Facultativo que los detenidos puedan comunicarse directamente con el Comité.⁴⁷

43. Al considerar cuestiones relativas a la carga de la prueba, el Comité ha interpretado que el artículo 4(2) del PF garantiza que la falta de cooperación de un Estado no interfiera con la efectividad del procedimiento del PF. De acuerdo con el artículo 4(2), el Estado Parte contra quien se ha presentado una queja “deberá presentar [...] por escrito explicaciones o declaraciones en las que se aclare el asunto y se señalen medidas que eventualmente haya adoptado al respecto”. De acuerdo con el Comité,

42. Véase PIDCP, *supra* nota 15, art. 40.

43. Véase *ibid.*, art. 41. El papel y el mandato del Comité en el marco del PIDCP se establecen en los artículos 28 a 45 de dicho pacto.

44. PF, *supra* nota 15.

45. Lawrence R. Helfer y Anne-Marie Slaughter, *Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication*, 107 Yale L.J. 273, 341 (1997).

46. *Antonaccio c. Uruguay*, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 37ª sesión, supl. núm. 40, en 114, 117-118, ¶ 10-11, Doc. de la ONU A/37/40 (1982).

47. *Ibid.* en 120, ¶ 18.

en relación con el asunto *Bleier c. Uruguay*, “[e]n el artículo 4(2) del Protocolo Facultativo está implícito que el Estado Parte tiene el deber de investigar de buena fe todas las acusaciones de violación al Pacto presentadas en su contra y en contra de sus autoridades”. Cuando la presunta víctima ha aportado información respaldada por testimonios sustanciales y cuando un mayor esclarecimiento depende del Estado —y no cabe esperar que ésta ocurra— el Comité “podrá considerar que las acusaciones tienen sustento a falta de evidencias y explicaciones satisfactorias de lo contrario presentadas por el Estado Parte”.⁴⁸ En años recientes, el Comité de Derechos Humanos ha adoptado sistemáticamente esta manera de abordar la carga de la prueba en el marco del Protocolo Facultativo.⁴⁹

(ii) *Facultades implícitas*

44. En la jurisprudencia antes analizada, la necesidad de hacer implícitas ciertas facultades y derechos se deriva de la necesidad de asegurar la operación efectiva del tratado aplicable.⁵⁰ Por añadidura, sin

48. *Bleier c. Uruguay*, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 37ª sesión, supl. núm. 40, en 130, 135, ¶ 13.3, Doc. de la ONU A/37/40 (1982). Véase también *Birindwa y Tshisekedi c. Zaire*, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee (vol. II)*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 45ª sesión, supl. núm. 40, anexo IV (I), en 77, 83, ¶ 12.4, Doc. de la ONU A/45/40 (1990); *Romero c. Uruguay*, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 39ª sesión, supl. núm. 40, en 159, 162, ¶ 12.3, Doc. de la ONU A/39/40 (1984); *Scarrone c. Uruguay*, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 39ª sesión, supl. núm. 40, en 154, 157, ¶ 10.2, Doc. de la ONU A/39/40 (1984).

49. Véase, por ejemplo, *Grioua c. Argelia*, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee (vol. II)*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 62ª sesión, supl. núm. 40, en 228, 235, ¶ 7.4, Doc. de la ONU A/62/40 (vol. II) (2007); *Zheikov c. Federación Rusa*, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee (vol. II)*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 61ª sesión, supl. núm. 40, en 12, 15, ¶ 7.2, Doc. de la ONU A/61/40 (vol. II) (2006); *Medjnoune c. Argelia*, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee (vol. II)*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 61ª sesión, supl. núm. 40, en 369, 375, ¶ 8.3, Doc. de la ONU A/61/40 (vol. II) (2006).

50. Como se señaló antes, *supra* ¶ 20, el principio de la efectividad y la doctrina de los poderes implícitos son a menudo las dos caras de una misma moneda: la finalidad de asegurar que se haga efectiva la intención de las Partes en la interpretación de un tratado. Por consiguiente, a menudo son indistinguibles en la práctica de los tribunales y las instituciones internacionales. Véase, por ejemplo, asunto 9/74, *Casagrande c. Landeshauptstadt München*, 1974 Rec. p. 773. De acuerdo con el artículo 12 del Reglamento (CEE) 1612/68, los hijos de los nacionales de un Estado miembro que trabajen en otro

embargo, el principio de que una organización establecida en el marco de un tratado cuenta con las facultades implícitas necesarias para ejercer sus facultades expresas se erige como una doctrina por derecho propio, reconocida expresamente por la Corte Internacional de Justicia (CIJ).⁵¹ Esta doctrina goza de amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los organismos internacionales.⁵²

Tribunal de Justicia Europeo

45. Además de contribuir a la efectividad del Tratado mediante asuntos como los antes mencionados, la CIJ también ha considerado necesario hallar facultades implícitas para otras instituciones establecidas en virtud de su Tratado constitutivo. De este modo, en el asunto *Comisión c. Consejo (AETR)* resolvió que, si bien el Tratado no otorgaba a la Comunidad facultades expresas para celebrar acuerdos con no-miembros, en ciertos casos esa facultad podría inferirse de una competencia general para abordar el asunto en cuestión.⁵³ Asimismo, cuando se logró identificar esta facultad, ya sea de manera expresa o implícita, la Corte sostuvo que “los Estados miembro ya no tienen derecho a asumir, a título individual o colectivo, obligaciones con terceros países que afecten esas reglas”.⁵⁴

46. De manera similar, la CIJ ha determinado que cuando un artículo determinado del Tratado “confiere una tarea específica a la Comisión, ha de aceptarse, para que esa disposición no pierda toda efectividad, que necesariamente y *per se* confieren a la Comisión las facultades indispen-

Estado miembro serán “admitidos en los cursos de enseñanza, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado, si esos hijos residen en su territorio”. En el asunto *Casagrande* se preguntó al Tribunal de Justicia Europeo si esto incluía el derecho a que un hijo recibiera el mismo subsidio otorgado a familias de bajos ingresos que fueran nacionales del estado anfitrión. Aunque en aquella época la Comunidad no tenía competencia en el área de educación, el Tribunal consideró que el derecho de libertad de movimiento y las referencias en el Reglamento a la necesidad de eliminar los obstáculos para el ejercicio de ese derecho, incluidos los obstáculos a la integración de la familia del trabajador al país anfitrión, significaban la presuposición del derecho a recibir asistencia. *Ibid.*, ¶ 6-9. Prosigue el Tribunal: “[a]unque la política educativa y de formación no está incluida como tal en las esferas que el Tratado ha confiado a las instituciones de la Comunidad, no se sigue que el ejercicio de las facultades transferidas a la Comunidad estarían limitadas, de alguna manera, si fueran de naturaleza tal que afectaran las medidas adoptadas para la ejecución de una política como la de la educación y la formación”. *Ibid.*, ¶ 12.

51. “Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict”, opinión consultiva, 1996 CIJ 66, 79 (8 de julio); “Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations”, opinión consultiva, 1949 CIJ 174, 182 (11 de abril).

52. Véase José E. Álvarez, *International Organizations as Law-Makers* 92 (2005).

53. Asunto 22/70, *Comisión c. Consejo (AETR)*, 1971 Rec. p. 263, ¶ 12-16.

54. *Ibid.*, ¶ 17.

sables para llevar a cabo dicha tarea”.⁵⁵ En *Alemania y otros c. Comisión*, la CIJ llegó a la conclusión de que “debe interpretarse que [el artículo en discusión, el 118] confiere a la Comisión todas las facultades necesarias” para efectuar las tareas ahí previstas.⁵⁶ Esto se aplicó aun cuando, conforme al artículo 118, la Comisión no tenía facultades para determinar el resultado que se lograría en la consulta iniciada en el marco de ese artículo: sus facultades eran meramente de procedimiento.⁵⁷

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

47. En su primera decisión, *Lawless c. Irlanda*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tuvo que resolver una defensa procesal en el asunto en cuestión relacionada con las facultades de la Comisión Europea de Derechos Humanos, establecida en virtud del Convenio.⁵⁸ Tras tomar la decisión de referir el caso al Tribunal, la Comisión dio a conocer su informe al demandante original y solicitó comentarios que después éste podría presentar al TEDH. De conformidad con el Convenio, el demandante particular no tiene derecho a acudir al TEDH; ahora bien, la Comisión había llevado el procedimiento de tal forma que, según su Reglamento, las opiniones de un demandante particular pudieran presentarse en el proceso judicial. El Estado en cuestión, Irlanda, objetó y sostuvo que debido a esta violación del procedimiento, el Tribunal no era competente para conocer del caso. No obstante, el TEDH aceptó el argumento de la Comisión de que “dadas las disposiciones expresas del Convenio, [los estados contratantes] le habían conferido las facultades necesarias para el desempeño efectivo de las funciones que se le encomendaban en el artículo 19 del Convenio”.⁵⁹ El Tribunal señaló que el Convenio no incluía ninguna disposición que prohibiera a la Comisión divulgar su informe o darlo a conocer a quien quisiera cuando consideraba que el desempeño de sus funciones así lo ameritaba.⁶⁰

Comité de Derechos Humanos

48. La Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos crearon regímenes constituidos por varias instituciones, un tribunal que dicta sentencias vinculantes y obligaciones específicas para los Estados Parte. De nueva cuenta, las facultades que deben estar implícitas para

55. Asuntos acumulados 281, 283, 284, 285 y 287/85, *Alemania y otros c. Comisión* (política migratoria), 1987 Rec. p. 3203, ¶ 28.

56. *Ibid.*

57. *Ibid.*, ¶ 34.

58. *Lawless c. Irlanda*, 1 TEDH (ser. A) (1960).

59. *Ibid.*, p. 12.

60. *Ibid.*

que dichos sistemas funcionen serán distintas de las facultades de una institución con funciones limitadas en un sistema de tratado más sencillo. Por tanto, el ejercicio por parte del Comité de Derechos Humanos de sus facultades implícitas será muy diferente de la interpretación de una doctrina de derechos implícitos por los dos tribunales antes mencionados. Sin embargo, la práctica del Comité de Derechos Humanos indica que son necesarias ciertas facultades implícitas para que pueda cumplir con sus funciones expresas.

49. Dentro del Protocolo Facultativo, el Comité de Derechos Humanos estableció un reglamento a fin de permitirle el desempeño de sus funciones, pues en el Protocolo no se establece dicho reglamento.⁶¹ En algunos artículos de este reglamento se estipulan procedimientos no planteados expresamente en el Protocolo. El artículo 92, por ejemplo, contiene ahora una disposición para medidas provisionales: de acuerdo con este artículo, el Comité puede comunicar al Estado sus opiniones acerca de “si estima conveniente la adopción de medidas provisionales para evitar un daño irreparable a la víctima de la violación alegada”.⁶² Aunque estas solicitudes de medidas provisionales, así como las opiniones finales del Comité, no son vinculantes para los Estados, se ha ejercido esta facultad implícita con resultados importantes. Se ha solicitado que se suspenda la ejecución de varias personas y en ocasiones se ha conseguido la suspensión.⁶³

50. Con arreglo al artículo 5(4) del Protocolo Facultativo, el CDH “presentará sus observaciones al Estado Parte interesado y al individuo”.⁶⁴ Éste es el resultado final del proceso de peticiones individuales del Protocolo; el PF no dice nada más sobre el contenido de estas opiniones finales. Sin embargo, el CDH elaboró el contenido de sus opiniones finales conforme al procedimiento del Protocolo Facultativo. Aunque no es su función actuar como órgano judicial, el CDH formula sus decisiones con

61. Véase Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Reglamento del Comité de Derechos Humanos*, arts. 84-104, Doc. de la ONU CCPR/C/3/Rev.8 (22 de septiembre de 2005) [en adelante, *Reglamento*].

62. *Ibid.*, art. 92. Véase también Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee*, 1991, p. 131.

63. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 43^a sesión, supl. núm. 40, en 154, ¶ 655, Doc. de la ONU A/43/40 (1988) (ahí se informa que, con arreglo al art. 86, ahora art. 92, se solicitó a dos Estados Parte la suspensión de ejecución en beneficio de varios solicitantes con procesos ante el Comité de Derechos Humanos en 1988 y que las suspensiones fueron otorgadas). Véase en general McGoldrick, *supra* nota 62, pp. 131-132.

64. PF, *supra* nota 15, art. 5(4).

un espíritu judicial, con disposiciones sobre la imparcialidad y la independencia de sus miembros.⁶⁵ En las opiniones que comunica al Estado Parte y el particular, el Comité, por conducto del autor de la comunicación, presenta sus hallazgos sobre las violaciones objeto de la queja y, cuando se ha determinado que existe una violación, señala una manera de repararla.⁶⁶ En este Reglamento, el Comité también establece la figura de un relator especial que dé seguimiento a sus opiniones y analice los factores que podrían impedir su aplicación.⁶⁷

51. Además, el Comité de Derechos Humanos desempeña funciones en el marco del PIDCP.⁶⁸ A este respecto, el CDH ha establecido procedimientos para mejorar la efectividad de su mandato; ha formulado directrices para ayudar a los Estados Parte a cumplir con sus obligaciones de presentar informes de acuerdo con el artículo 40 del PIDCP,⁶⁹ Y también ha elaborado un procedimiento para examinar los informes que recibe mediante preguntas al Estado interesado,⁷⁰ procedimiento que ha hecho que el examen sea “en muchos casos más fructífero que el propio informe inicial”.⁷¹

52. En el mandato que se le confiere en el PIDCP no se estipula expresamente que el Comité de Derechos Humanos recibirá información cuya fuente no sean los Estados signatarios. En un principio, a fin de complementar el contenido inevitablemente subjetivo de los informes elaborados por los Estados con arreglo al artículo 40 del PIDCP, algunos miembros del Comité a menudo se basaban en su conocimiento personal, en ocasiones citando la fuente de su información, pero las más de las veces sin citar una fuente.⁷² Con el paso del tiempo, y cada vez en mayor medida a partir de 1986, se ha tornado una práctica aceptada que el Comité cite fuentes de información ajenas a los Estados y a la ONU, a fin de mantener buenas relaciones con las organizaciones no gubernamen-

65. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *General Comment No. 33, The Obligations of States Parties under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights* [Proyecto de observación general núm. 33: Las obligaciones de los Estados Partes con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos] (versión avanzada no editada), ¶ 11, Doc. de la ONU CCPR/C/GC/33 (5 de noviembre de 2008) [en adelante, *Observación general núm. 33*].

66. *Ibid.*, ¶ 12.

67. *Reglamento*, supra nota 61, art. 101; *Observación general núm. 33*, supra nota 65, ¶ 16.

68. Véase PIDCP, supra nota 15, arts. 23-45.

69. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Directrices consolidadas para los informes de los Estados presentados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, Doc. de la ONU CCPR/C/66/GUI/Rev.2 (26 de febrero de 2001).

70. *Ibid.*, ¶ G.5.2.; véase también *Reglamento*, supra nota 61, art. 68.

71. Torkel Opsahl, “The Human Rights Committee”, en *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal* 369, 403 (comp. Philip Alston, 1992).

72. McGoldrick, supra nota 62, pp. 77-78.

tales y recibir una amplia variedad de material.⁷³ El CDH se apoya en material recibido de la secretaría que incluye información de organizaciones no gubernamentales y gubernamentales internacionales, “y otros documentos pertinentes”, informes por escrito de dependencias especializadas y otros órganos de las Naciones Unidas, así como informes de organizaciones no gubernamentales e instituciones nacionales de derechos humanos.⁷⁴ El Comité también se apoya directamente en fuentes de información no gubernamentales.⁷⁵ De modo que ha dejado de ser motivo de polémica que los miembros del Comité recurran a información externa.⁷⁶ La facultad para recibir información, no referida expresamente dentro de su mandato, es crucial para asegurar que el CDH no dependa únicamente de la información recibida por conducto de los Estados. Por ende, es un corolario necesario para su papel como supervisor de la instrumentación del PIDCP.

IV. Aplicación de los principios interpretativos al ACAAN

53. Quizá sea de utilidad un breve repaso. En el derecho internacional, los términos de un tratado se deben interpretar con referencia a su contexto y su objeto y fin. Estos imperativos son totalmente congruentes con el deber general de cualquier intérprete de un tratado de determinar la intención de las Partes. Esa intención se expresa de suyo en el tratado en su conjunto, lo mismo en su preámbulo y en el enunciado de su propósito que en sus disposiciones sustantivas. A fin de determinar esa intención, los intérpretes de tratados han elaborado dos mecanismos de interpretación: el principio de la efectividad y la doctrina de las facultades implícitas.

54. Estos mecanismos de interpretación dependen en gran medida del contexto. Se basan en el texto y no dependen de ninguna opinión preponderante sobre lo que las Partes *debieron* acordar. Así pues, mientras que el principio interpretativo no cambia de un contexto a otro, es

73. *Ibid.*, p. 79.

74. Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Working Methods, Overview of the Working Methods of the Human Rights Committee*, Oficina del Alto Comisionado para los DH de la ONU, ¶ VI-VIII, <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/workingmethods.htm>. Véase también Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee vol. 1 (2002)*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 57ª sesión, supl. núm. 40, en 155, anexo III, ¶ 12, Doc. de la ONU A/57/40 (vol. 1) (2002).

75. Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Report of the Human Rights Committee vol. 1 (2006)*, Documentos Oficiales de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 61ª sesión, supl. núm. 40, en 5, ¶ 13-14, Doc. de la ONU A/61/40 (vol. I) (2006).

76. McGoldrick, *supra* nota 62, p. 79.

menester considerar el objeto y el fin del tratado en cuestión para determinar qué lo hará efectivo y qué facultades implícitas podrían ser necesarias. De tal modo, el objeto y el fin del ACAAN son fundamentales para cualquier reflexión sobre el papel del Secretariado dentro del procedimiento de peticiones ciudadanas del ACAAN.

55. El Secretariado de la CCA es un órgano independiente,⁷⁷ facultado por el artículo 14 para elaborar expedientes de hechos, sujeto a la aprobación inicial del Consejo mediante el voto de dos terceras partes de los miembros y a lo dispuesto en el Acuerdo.

56. El ACAAN se estableció como un acuerdo en materia ambiental paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). El TLCAN incluye en su preámbulo la resolución de reforzar “la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental”,⁷⁸ disposición a la que se hace referencia expresa en el preámbulo del ACAAN.⁷⁹ Los objetivos del ACAAN, definidos en el artículo 1, incluyen mejorar “la observancia y la aplicación de leyes y reglamentos ambientales” y promover “la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales”.⁸⁰

57. De manera similar, en las *Directrices revisadas para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* de junio de 1999,⁸¹ el Consejo de la CCA reconoce en el

77. En el artículo 11(4) se establece: “En el desempeño de sus obligaciones, el director ejecutivo y el personal de apoyo no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo. Cada una de las Partes respetará el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal de apoyo y procurará no influir en el cumplimiento de ellas”.

78. Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 17 de diciembre de 1992, 32 ILM 289, preámbulo [en adelante, TLCAN].

79. ACAAN, *supra* nota 1, preámbulo, ¶ 5. En el preámbulo del ACAAN se aborda tanto la importancia de la protección ambiental como el derecho soberano de los Estados para seguir sus propias políticas ambientales y de desarrollo. Asimismo, se destaca “la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente”. *Ibid.*, preámbulo, ¶ 6. Véase también *ibid.*, ¶ 9, en el que las Partes recuerdan su “tradicción de cooperación ambiental” y expresan “su deseo de apoyar y llevar adelante los acuerdos ambientales internacionales y las políticas y leyes existentes, a fin de promover la cooperación entre ellos”.

80. *Ibid.*, art. 1(g) y (h).

81. Comisión para la Cooperación Ambiental, *Directrices revisadas para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, adoptadas en virtud de la Resolución de Consejo 99-06, del 28 de junio de 1999, y sus modificaciones conforme a la Resolución de Consejo 01-06, adoptada el 29 de junio de 2001 [en adelante, *Directrices revisadas*].

preámbulo “que las revisiones tienen el propósito de mejorar la transparencia y la imparcialidad del proceso para la presentación de peticiones ciudadanas, y que son congruentes con el artículo 11(4) del [ACAAN]⁸² y con el compromiso del Consejo de que el proceso honre la función del Secretariado como tomador de decisiones conforme al artículo 14 del Acuerdo”.⁸³

58. Por tanto, el mejoramiento continuo del medio ambiente, la transparencia y la participación de la sociedad, así como la aplicación efectiva de la legislación nacional en materia ambiental son objetivos esenciales del ACAAN. La preparación de un expediente de hechos con arreglo al artículo 15 del ACAAN es un medio crucial para conseguir estos objetivos. En el ACAAN se establece el arbitraje entre las Partes cuando una Parte se queja de la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de otra Parte.⁸⁴ Este proceso se inicia con consultas, primero entre las Partes interesadas y, después, si es necesario, con el Consejo, a fin de llegar a una solución mutuamente satisfactoria.⁸⁵ No se especifican criterios mínimos para esta solución. Si la Parte que presentó la queja no queda satisfecha, el Consejo, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, convocará a un panel arbitral. Sin embargo, este panel arbitral se limita a abordar situaciones específicas relacionadas con el comercio o la competencia entre Estados.⁸⁶ Por consiguiente, el proceso es de alcance limitado. Además, la experiencia con otros tribunales demuestra que los procedimientos para la solución de controversias entre Estados generan mucho menos jurisprudencia que los relacionados con particulares o grupos privados.⁸⁷

59. Así, el mecanismo para que un particular presente una petición sobre una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y la posible preparación de un expediente de hechos constituyen un camino paralelo al de conseguir la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Secretariado desempeña un papel central en este proceso.

82. Véase *supra* nota 77.

83. Las *Directrices revisadas* no pretenden modificar el sentido del ACAAN de manera alguna. Véase *Directrices revisadas*, *supra* nota 81, ¶ 18.1.

84. ACAAN, *supra* nota 1, art. 22(1). Véase en general *ibid.*, arts. 22-36.

85. *Ibid.*, arts. 22 y 23.

86. *Ibid.*, art. 24(1). Se convocará a un panel arbitral mediante el voto de dos terceras partes de los miembros del Consejo “cuando se alegue la existencia de una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental relativa a los lugares de trabajo, las empresas, las compañías, o los sectores que produzcan bienes o proporcionen servicios: (a) que sean objeto de comercio entre los territorios de las Partes; o (b) que compitan en territorio de la Parte demandada con bienes producidos o con servicios proporcionados por personas de otra Parte.”

87. Véase Helfer y Slaughter, *supra* nota 45, en 286.

El expediente de hechos, mediante la recopilación y la divulgación de información, ofrece el medio para que los Estados Parte y la ciudadanía vigilen el cumplimiento de la legislación ambiental. Como autor de este expediente de hechos, el Secretariado debe gozar de credibilidad ante diversos grupos de interés. Para mantener esa credibilidad, se debe preservar su autonomía y debe ser visible su preservación.

60. Para el desempeño de sus funciones, el Secretariado cuenta con una serie de facultades. Algunas de éstas se establecen expresamente en el tratado.⁸⁸ Conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN, el Secretariado podrá “examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” si determina que se cumplen ciertos criterios específicos.⁸⁹

61. El Secretariado goza de amplias facultades discrecionales para decidir si solicitará una respuesta al Estado Parte interesado y si recomendará al Consejo la elaboración de un expediente de hechos.⁹⁰ Para determinar si una petición amerita la preparación de un expediente de hechos, el Secretariado habrá de juzgar y evaluar la sustancia de la queja como materia preliminar a efecto de decidir si las acusaciones presentadas tienen peso suficiente para seguir adelante con el proceso.

62. El Secretariado preparará el expediente de hechos si el Consejo, mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, le encomienda esta tarea.⁹¹ En la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado

88. Además del procedimiento de peticiones conforme a los artículos 14 y 15, el Secretariado también goza de amplias facultades y discrecionalidad de acuerdo con el artículo 13 del ACAAN para elaborar informes. Las facultades del Secretariado para recabar información y elaborar informes conforme al artículo 13 del ACAAN demuestran que entre las funciones más importantes del Secretariado figura la de recopilar información para fomentar la cooperación en materia de protección ambiental y contribuir así al mejoramiento continuo del medio ambiente. ACAAN, *supra* nota 1, art. 13. El Consejo puede objetar la elaboración de un informe mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, pero no necesita aprobarla afirmativamente. El Secretariado puede no elaborar un informe que incluya asuntos relacionados con el hecho de que una Parte esté incurriendo o no en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

89. *Ibid.*, art. 14(1). Si el Secretariado determina que una petición amerita una respuesta de la Parte, se solicitará dicha respuesta, que deberá ser presentada por la Parte en cuestión. *Ibid.*, arts. 14(2) y (3). Si el Secretariado considera entonces que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, lo informará al Consejo y expondrá sus razones. *Ibid.*, art. 15(1).

90. Véase *ibid.*, arts. 14(2) y 15(1).

91. *Ibid.*, art. 15(2). La elaboración de un expediente de hechos se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adoptarse respecto a una petición. *Ibid.*, art. 15(3).

deberá considerar cualquier información aportada por una Parte y también dispone de amplia discrecionalidad para considerar “toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica o de otra que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto; o (d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes”.⁹²

63. El proyecto final de un expediente de hechos se presenta al Consejo. Cualquiera de las Partes puede hacer observaciones “sobre la exactitud del proyecto” en un plazo de 45 días, que el Secretariado incorporará según proceda. Después se presenta la versión final del expediente de hechos al Consejo, que podrá ponerlo a disposición pública mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros.⁹³

64. Además de sus facultades expresas, el Secretariado debe contar con facultades auxiliares adicionales, a todas luces necesarias para que desempeñe la función que le corresponde. Teniendo en cuenta las metas del ACAAN y las funciones expresas del Secretariado como autor del expediente de hechos, éste debe estar facultado para determinar qué información es pertinente y recabarla. A su vez, esta facultad exige que el Secretariado considere diversos asuntos para poder determinar qué es pertinente y presentar un panorama completo. Así pues, cuando recabe información, el Secretariado debe estar facultado para:

- Determinar qué información es pertinente y recabar esa información.
- Considerar alternativas para las actividades de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental realmente realizadas por el Estado Parte.
- Prever los obstáculos actuales y posibles para la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación ambiental.

92. *Ibid.*, art. 15(4). *Cfr. ibid.*, art. 30. En el artículo 30 se abordan las facultades de un panel arbitral integrado conforme a la parte V del ACAAN para recabar información. A diferencia del Secretariado, la capacidad de estos paneles para recabar información de expertos se sujeta expresamente al control del Consejo: “A instancia de una Parte contendiente, o por su propia iniciativa, el panel podrá recabar la información y la asesoría técnica de las personas o grupos que estime pertinente, siempre que las Partes contendientes así lo acuerden y conforme a los términos y condiciones que esas Partes convengan” (sin cursivas en el original).

93. *Ibid.*, arts. 15(5), (6) y (7).

- Analizar a fondo el resultado real y probable de cualquier acción propuesta en materia de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental.
- Desempeñar sus funciones sin interferencia, aunque sujeto al control general del Consejo.

65. Conforme al artículo 15 del ACAAN, el Secretariado puede tomar en cuenta toda información pertinente.⁹⁴ Sin embargo, la determinación de qué es pertinente depende tanto del contexto técnico como del jurídico. Exige conocimientos sobre qué actividades constituyen actividades en materia de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental y qué actividades son efectivas. Por ejemplo, tal vez exija indagar sobre la actividad a escala del gobierno, incluido el nivel de inversión gubernamental, los resultados de tal actividad y si ésta goza de credibilidad entre la ciudadanía como una tarea de buena fe. Asimismo, determinar la pertinencia puede requerir el establecimiento de una norma sobre qué entrañaría la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación ambiental como medio para evaluar qué información es pertinente respecto a las prácticas reales de aplicación y cumplimiento. El Secretariado debe estar facultado para recabar toda esa información.

66. En términos más generales, el Secretariado debe estar facultado para recabar y analizar información sobre alternativas para las acciones en materia de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental que realmente se llevan a cabo. En los objetivos enunciados de promoción de la transparencia y la participación de la sociedad está implícito el requisito de que un expediente de hechos, en caso de ser divulgado, tenga contexto suficiente para la evaluación de información técnica, científica y de otra índole.⁹⁵ Tal vez parezca que se aplicó con efectividad cierta línea de acción; pero podría ser relativamente ineficaz en comparación con otras prácticas posibles y disponibles. En esta medida, el Secretariado debe tener la facultad de elaborar y divulgar tales alternativas para asegurar una participación ciudadana efectiva.

67. De manera similar, el Secretariado debe estar facultado para prevenir obstáculos actuales y posibles para las prácticas de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental planeadas por un Estado. Dado que estos obstáculos son fácilmente detectables para los expertos en materia ambiental y los responsables de formular las políticas correspondientes, la participación de éstos constituye un elemento crucial del

94. Véase *supra* ¶ 62.

95. ACAAN, *supra* nota 1, art. 15(4).

contexto en el que se debe evaluar la información sobre prácticas en curso. El Secretariado debe tener la facultad de recabar y considerar la información que aporta este contexto. La ciudadanía necesita saber. No obstante —y reviste la misma importancia—, los funcionarios de gobierno también necesitan saber para mejorar su actuación.

68. Por otro lado, el Secretariado debe estar facultado para recabar y analizar información acerca de la repercusión real y potencial de cualquier medida en materia de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental que una Parte haya adoptado o se proponga adoptar. Esto puede incluir los posibles efectos en otras acciones de protección ambiental, ya sea a causa de los efectos secundarios ambientales o de una reasignación de los recursos al asunto en cuestión; o bien, podría significar la recopilación de información sobre el efecto general de una medida propuesta mediante modelos computacionales o la experiencia de otros. Sin duda, la información sobre el grado en que la comunidad regulada cumple con la legislación ambiental también es pertinente a este respecto.

69. El Secretariado está sujeto al control general del Consejo.⁹⁶ Sin embargo, al ejercer este control, el Consejo no puede intervenir en el desempeño necesario y efectivo del mandato del Secretariado. Al permitir que el Secretariado lleve a cabo sus funciones y recabe y presente información pertinente de manera que garantice su legitimidad, credibilidad e independencia, se cumple con el deber de buena fe mencionado en el artículo 26 de la Convención de Viena. El deber de permitir que el Secretariado desempeñe sus funciones sin interferencia también se deriva de lo dispuesto en el artículo 11(4) del ACAAN: “[c]ada una de las Partes respetará el carácter internacional de las responsabilidades del director ejecutivo y del personal de apoyo y procurará no influir en el cumplimiento de ellas”.⁹⁷

70. En general, la elaboración de un expediente de hechos que responde al asunto que se plantea conforme al procedimiento de peticiones, basado en la aseveración de que un Estado Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, es una tarea compleja. Exige la discrecionalidad del Secretariado y la capacidad de ejercer dicha discrecionalidad para reunir información relevante. Salvaguardar la autonomía del Secretariado para desempeñar esta función protege la credibilidad de las Partes y contribuye a la efectividad del ACAAN en su conjunto.

96. *Ibid.*, art. 10(1)(c).

97. *Ibid.*, art. 11(4).

V. Conclusión

71. En el derecho internacional, un tratado se debe interpretar de acuerdo con el sentido habitual de sus términos cuando se consideran en su contexto y a la luz del objeto y el fin del tratado. Este conocido precepto adquiere un significado concreto mediante la aplicación de dos principios de interpretación intermedios: el *principio de la efectividad* y la *doctrina de las facultades implícitas*. Una amplia gama de entidades internacionales establecidas en el marco de tratados específicos se han apoyado en estos principios para lograr resultados específicos cuando han enfrentado colisiones entre las disposiciones de un tratado y los hechos que plantean los asuntos reales. Por lo general, los resultados de estos asuntos no son aplicables a la CCA, pero la práctica de la interpretación ofrece un modelo para que el Secretariado examine y defina el alcance de su papel dentro de la CCA y, más ampliamente, en el marco de la CCA.

72. En el objeto y el fin del ACAAN se establece expresamente el mejoramiento continuo de la calidad del medio ambiente, la aplicación efectiva de la legislación ambiental nacional de cada uno de los Estado Parte y la promoción continua de la participación de la sociedad y la transparencia. El procedimiento de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN es un medio fundamental para alcanzar estos objetivos, pues permite a los ciudadanos presentar peticiones directamente al Secretariado con la finalidad de que —sujeto a la discrecionalidad del Secretariado y del Consejo— se inicie un proceso que culmine con el suministro de información —esta vez— a la ciudadanía.⁹⁸

73. De acuerdo con los artículos 14 y 15, el Secretariado se ocupa de preparar un expediente de hechos cuando ha determinado que una petición es digna de crédito según los criterios especificados en el ACAAN y cuando el Consejo le encomienda esta tarea mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. El Secretariado cuenta con la discrecionalidad necesaria para determinar qué información es pertinente en materia de aplicación y cumplimiento efectivos de la legislación ambiental y para la participación ciudadana en el mejoramiento del proceso de aplicación y cumplimiento de la legislación. Esta información

98. El expediente de hechos no se podrá divulgar sin la aprobación del Consejo, mediante el voto dos terceras partes de sus miembros. *Ibid.*, art. 15(7). El Secretariado debe resguardar de su divulgación tanto la información que permitiría identificar a una parte no gubernamental que haya presentado una petición —cuando ésta así lo solicite o cuando el Secretariado lo considere apropiado— como cualquier información designada como confidencial o comercial reservada por la parte no gubernamental que la presentó. *Ibid.*, art. 11(8). El artículo 39 protege a los Estados Parte de que se les obligue a divulgar cierta información, incluida información confidencial o comercial reservada. *Ibid.*, art. 39.

puede incluir una norma hipotética de aplicación y cumplimiento efectivos de la legislación ambiental, un análisis de los obstáculos para la aplicación y cumplimiento, y alternativas para los mecanismos de aplicación y cumplimiento propuestos por la Parte demandada. También puede incluir una evaluación de la repercusión real y probable de una línea de acción presente o futura adoptada por una Parte. El Secretariado tiene la facultad de recabar dicha información e incluirla en su expediente de hechos. Sin embargo, lo que el Secretariado no puede hacer es emitir una opinión o determinación final sobre si la práctica de la Parte constituiría “una aplicación y cumplimiento efectivos de la legislación ambiental” como materia jurídica dentro del ACAAN. “Efectivo” en este sentido es un término especializado, que habrá de ser determinado exclusivamente por un árbitro o legislador nacional.

74. El principio rector para el Secretariado deben ser las necesidades de la ciudadanía de tener acceso al expediente de hechos y asimilarlo. ¿Qué necesita saber la ciudadanía para participar de manera más efectiva en la promoción de la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental y realmente contribuir a mejorar el medio ambiente? Un paciente no puede evaluar un tratamiento si no conoce las alternativas y los resultados reales y potenciales de todas las terapias propuestas, o, en los hechos, de gozar de cierto grado de salud. De la misma manera, la ciudadanía no puede dar sentido a los hechos concernientes a un caso en particular si no cuenta con información complementaria cuya finalidad sea la de ofrecer un contexto de evaluación.

75. Las Partes desean propiciar la participación ciudadana en el mejoramiento de la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental. Esta finalidad es uno de los objetivos del ACAAN. Los artículos 14 y 15 se deben interpretar en ese sentido. Entonces el Secretariado debe gozar de discrecionalidad para determinar qué tipos de información son pertinentes para la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación ambiental de tal manera que se facilite a la ciudadanía hacer su propia evaluación. El Consejo siempre podrá votar en contra de que el Secretariado elabore un expediente de hechos o de que se dé a conocer el expediente resultante. Pero no puede restringir o censurar el proceso de elaboración más allá de las limitaciones estipuladas expresamente en el ACAAN.

76. La autonomía del Secretariado salvaguarda la credibilidad de todo el proceso de peticiones ciudadanas. En la medida en que el Secretariado sea imparcial e independiente, y sea *visto* como imparcial e independiente, todas las partes de una controversia relativa a la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental tendrán el incentivo de recu-

rrir a ese proceso en los términos del ACAAN. Ésa es la intención de los Estados Parte del ACAAN. De conformidad con los principios rectores del derecho internacional, aplicados al ACAAN, el Secretariado goza de discrecionalidad para hacer efectiva su función a la luz de las metas que el tratado pretende alcanzar.

**Determinaciones del Secretariado
en términos de los artículos 14 y
15 del Acuerdo de Cooperación
Ambiental de América del Norte
(septiembre de 2008
a agosto de 2010)**



PREFACIO

Canadá, Estados Unidos y México (las Partes) crearon el ACAAN en 1994, al mismo tiempo que el TLCAN y como convenio paralelo de éste en materia ambiental.

El ACAAN respalda los objetivos y las metas ambientales del Tratado de Libre Comercio y reconoce la importancia de la participación ciudadana en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente. El proceso de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN es un mecanismo innovador que permite a la ciudadanía participar en el logro de las metas establecidas en el ACAAN. El presente volumen de la serie DPAAN ofrece un panorama actualizado de las actividades que, desde agosto de 2008, el Secretariado ha realizado en materia de peticiones ciudadanas para la aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15, así como también un trabajo de investigación elaborado por expertos en legislación ambiental internacional en el contexto de los artículos 14 y 15 de ACAAN.

El proceso de peticiones ciudadanas del ACAAN permite a miembros de la ciudadanía solicitar que la CCA investigue asuntos de preocupación relacionados con la aplicación efectiva de la legislación ambiental en Canadá, Estados Unidos y México. El Secretariado administra el proceso de acuerdo con lo establecido en los artículos 14 y 15, así como en las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas*, adoptadas por el Consejo en octubre de 1995 y revisadas en junio de 1999 y junio de 2001. El Secretariado puede examinar una petición de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Si se cumplen determinadas condiciones, el Secretariado puede solicitar una respuesta a la Parte interesada y luego, a la luz de la respuesta recibida, informar al Consejo si considera que la petición amerita la elaboración de un “expediente de hechos”. Los expedientes de hechos proveen información sobre las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en América del Norte que puede servir a los peticionarios y las Partes del

ACAAN, así como a miembros de la ciudadanía interesados en emprender acciones que consideren pertinentes sobre los asuntos señalados. Tanto la integración de un expediente de hechos como la publicación de su versión final requieren del voto aprobatorio de cuando menos dos terceras partes del Consejo.

Desde la creación del proceso en 1995 y hasta agosto de 2010, el Secretariado había recibido 74 peticiones ciudadanas: 26 referidas a Canadá, nueve a Estados Unidos, 38 a México, y una tanto a Canadá como a Estados Unidos. Algunas de las peticiones, entre ellas la mayor parte de las correspondientes a México, se centran en un proyecto o incidente específico, en tanto que otras alegan omisiones generalizadas en la aplicación efectiva de las disposiciones ambientales respecto de toda una industria. Las diversas peticiones se refieren a muchos tipos distintos de legislación, aunque predominan las relativas a protección del hábitat, prevención de la contaminación y evaluación ambiental.

Al 31 de agosto de 2010 se habían cerrado 61 de las peticiones, sea porque el correspondiente expediente de hechos final se publicó o porque se dieron por terminadas en una etapa anterior. Asimismo, se habían elaborado y publicado 15 expedientes de hechos correspondientes a las peticiones siguientes: SEM-96-001 (*Cozumel*), SEM-97-001 (*BC Hydro*), SEM-97-002 (*Río Magdalena*), SEM-97-006 (*Río Oldman II*), SEM-98-004 (*Minería en BC*), SEM-98-006 (*Aquanova*), SEM-98-007 (*Metales y Derivados*), SEM-99-002 (*Aves migratorias*), SEM-00-004 (*Tala en BC*), SEM-00-005 (*Molymex II*), SEM-00-006 (*Tarahumara*), SEM-02-001 y SEM-04-006 (*Explotación forestal en Ontario y Explotación forestal en Ontario II*), SEM-02-003 (*Pulpa y Papel*), SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*) y SEM-03-005 (*Technoparc de Montreal*).

En cuanto a las peticiones pendientes a esa fecha (trece en total), el Secretariado tenía en elaboración, por instrucciones del Consejo, tres expedientes de hechos relativos a las peticiones SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*) y SEM-04-007 (*Automóviles de Quebec*); esperaba la decisión del Consejo respecto a la elaboración de expedientes de hechos para las peticiones SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), SEM-06-003 y SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital II y Ex Hacienda El Hospital III*) y SEM-06-005 (*Especies en riesgo*); tenía dos peticiones en revisión, a la luz de las respuestas de las Partes afectadas, para determinar si ameritaban la elaboración de expedientes de hechos: SEM-09-005 (*Pesca en el río Skeena*) y SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), y esperaba respuesta de la Parte afectada sobre la petición SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*). Además, el Secretariado tenía en revisión tres peticiones para determinar si cum-

plían con los requisitos del artículo 14(1), y en tal caso, si ameritaban solicitar una respuesta de la Parte interesada, conforme al artículo 14(2): SEM-10-003 (*Tratamiento de aguas residuales en Iona*), SEM-10-002 (*Estanques de residuos en Alberta*) y SEM-09-003 (*Parque Nacional Los Remedios II*).

Todas las peticiones, respuestas de las Partes, determinaciones del Secretariado, expedientes de hechos y documentos relacionados pueden consultarse en la página de la CCA en Internet, <www.cec.org>, en el apartado "Peticiones ciudadana", y también solicitarse por correo electrónico en <info@cec.org>. Las determinaciones del Secretariado y otros documentos publicados hasta el 31 de agosto de 1997 se compilaron en el volumen de esta serie correspondiente al invierno de 1998. Las determinaciones y otros documentos publicados entre septiembre de 1997 y el 31 de agosto de 2000 están reunidos en el volumen 5; aquéllos del 1 de septiembre de 2000 al 30 de junio de 2002 se encuentran en el volumen 9; los de julio de 2002 a agosto de 2004, en el volumen 19; los de septiembre de 2004 a agosto de 2006, en el volumen 23, y los de septiembre de 2006 a agosto de 2008, en el volumen 26. Los expedientes de hechos publicados hasta la fecha, a partir del de Cozumel, se hallan en los volúmenes 6, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 24 y 25. Para mayor información sobre volúmenes anteriores, sírvase dirigirse a Les Editions Yvon Blais Inc., en <commandes@editionsyvonblais.qc.ca> o <<http://www.editions-yvonblais.qc.ca>>, o por teléfono, llamando al (800) 363-3047 (desde Canadá) o al (450) 266-1086.

El siguiente cuadro muestra el estado que guardan las peticiones y las acciones que el Secretariado ha emprendido en las diferentes etapas del proceso.

1 de septiembre de 2010

Historial de las 74 peticiones ciudadanas recibidas por la CCA en relación con la aplicación efectiva de la legislación ambiental, 1 de enero de 2003 – 31 de agosto de 2010*

Acciones	2010 (enero a 31 de agosto)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Peticiones recibidas	SEM-10-001 (Cañón del Sumidero) (México) (25 de febrero)	SEM-09-001 (Maíz transgénico en Chihuahua) (México) (28 de enero)	SEM-08-001 (Proyecto La Ciudadela) (México) (22 de febrero)	SEM-07-001 (Minera San Xavier) (México) (5 de febrero)	SEM-06-001 (Ex Hacienda El Hospital) (México) (26 de enero)	SEM-05-001 (Grava Triturada en Puerto Peñasco) (México) (12 de enero)	SEM-04-001 (Residuos peligrosos en Artega) (México) (27 de enero)	SEM-03-001 (Ontario Power Generation) (Canadá) (1 de mayo)
	SEM-10-002 (Estanques de residuos en Alberta) (Canadá) (13 de abril)	SEM-09-002 (Humedales en Manzanillo) (México) (4 de febrero)	SEM-08-002 (Contaminación atmosférica en los suburbios de Montreal) (Canadá) (29 de agosto)	SEM-07-002 (Parque Monte Orford Park) (Canadá) (22 de febrero)	SEM-06-002 (Lago Devils) (Canadá y Estados Unidos) (30 de marzo)	SEM-05-002 (Islas Coronado) (México) (3 de mayo)	SEM-04-002 (Contaminación Ambiental en Hermosillo) (México) (14 de julio)	SEM-03-002 (Home Port Xcaret) (México) (14 de mayo)
	SEM-10-003 (Tratamiento de aguas residuales en Iona) (Canadá) (7 de mayo)	SEM-09-003 (Parque Nacional Los Remedios II) (México) (16 de julio)	SEM-08-003 (Construcción de espigón en Cancún) (México) (17 de noviembre)	SEM-07-003 (Cacería de focas) (Canadá) (26 de junio)	SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) (México) (17 de julio)	SEM-05-003 (Contaminación Ambiental en Hermosillo II) (México) (30 de agosto)	SEM-04-003 (Derrame de Gasolina en Tehuantepec) (México) (7 de septiembre)	SEM-03-003 (Lago de Chapala II) (México) (23 de mayo)
		SEM-09-004 (Minería en Québec) (Canadá) (3 de septiembre)		SEM-07-004 (Río St. Clair) (Canadá) (25 de julio)	SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III) (México) (22 de septiembre)		SEM-04-004 (Oldman River III) (Canadá) (10 de septiembre)	SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II) (México) (17 de junio)

* Nota: Para obtener una lista de las determinaciones emitidas en los periodos 2001-2002, 1999-2000, 1997-1998, y 1995-1996, consúltese los volúmenes 26 (otoño de 2008), 23 (otoño de 2006), 19 (otoño de 2004) y 5 (otoño de 2000), respectivamente, de la misma serie *Derecho y políticas ambientales en América del Norte*.

Acciones	2010 (enero a 31 de agosto)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Peticiones recibidas (cont.)		SEM-09-005 (Pesca en el río Skeena) (Canadá) (15 de octubre)		SEM-07-005 (Residuos de perforación en Cundiacan) (México) (26 de julio)	SEM-06-005 (Especies en riesgo) (Canadá) (10 de octubre) SEM-06-006 (Parque Nacional Los Remedios) (México) (9 de noviembre)		SEM-04-005 (Centrales carboséctricas) (Estados Unidos) (Canadá) (20 de septiembre) SEM-04-006 (Explotación forestal en Ontario II) (Canadá) (12 de octubre) SEM-04-007 (Automóviles de Quebec) (Canadá) (3 de noviembre)	SEM-03-005 (Technoparc de Montreal) (Canadá) (14 de agosto) SEM-03-006 (Cytrar III) (México) (15 de agosto)
Determinaciones de continuar el proceso conforme a los artículos 14(1), 14(2) y 14(3)	SEM-09-001 (3 de marzo) SEM-09-005 (18 de mayo) SEM-09-002 (13 de agosto)		SEM-08-001 (2 de julio)	SEM-06-006 (Petición revisada) (20 de abril) SEM-07-001 (Petición revisada) (29 de junio) SEM-07-005 (Petición revisada) (13 de diciembre)	SEM-06-001 (17 de mayo) SEM-06-003 (30 de agosto) SEM-06-004 (acumulada con SEM-06-003) (28 de septiembre) SEM-06-005 (11 de diciembre)	SEM-05-001 (16 de febrero) SEM-04-005 (24 de febrero) SEM-05-002 (Petición revisada) (30 de septiembre) SEM-05-003 (9 de noviembre)	SEM-04-001 (Petición revisada) (30 de junio) SEM-04-006 (14 de octubre) SEM-04-007 (3 de diciembre)	SEM-03-006 (29 de agosto) SEM-03-004 (9 de septiembre) SEM-03-005 (15 de septiembre)

‡ En el caso de varias de estas peticiones, el Secretariado ha emitido una sola determinación relativa a ambos artículos, 14(1) y 14(2).

Acciones	2010 (enero a 31 de agosto)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Determinaciones de continuar el proceso conforme a los artículos 14(1), #14(2) y 14(3)								SEM-03-001 (Petición revisada) (19 de septiembre) SEM-03-003 (19 de diciembre)
Peticiónes desestimadas conforme a los artículos 14(1) y 14(2)	SEM-09-001 (6 de enero) SEM-10-001 (14 de junio)	SEM-09-002 (9 de octubre) SEM-09-004 (20 de octubre)	SEM-08-002 (26 de septiembre) SEM-08-003 (8 de diciembre)	SEM-06-006 (19 de enero – presentada nuevamente el 2 de marzo) SEM-07-002 (12 de marzo) SEM-07-001 (4 de abril – presentada nuevamente el 4 de mayo) SEM-07-003 (13 de julio – presentada nuevamente el 23 de agosto) SEM-07-004 (1 de agosto)	SEM-06-002 (8 de junio – presentada nuevamente el 7 de julio) SEM-06-002 (Petición revisada) (21 de agosto)	SEM-04-002 (Petición revisada) (27 de enero) SEM-05-002 (2 de junio – presentada nuevamente el 11 de julio)	SEM-04-001 (20 de febrero – presentada nuevamente el 16 de marzo) SEM-04-001 (20 de abril – presentada nuevamente el 25 de mayo) SEM-04-002 (30 de agosto – presentada nuevamente el 28 de septiembre) SEM-04-003 (7 de octubre) SEM-04-004 (14 de octubre)	SEM-03-001 (15 de julio – presentada nuevamente el 14 de agosto) SEM-03-002 (31 de julio)

Acciones	2010 (enero a 31 de agosto)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Peticiones desestimadas conforme a los artículos 14(1) y 14(2) (cont.)				SEM-07-003 (Petición revisada) (6 de septiembre) SEM-07-005 (12 de septiembre – presentada nuevamente el 3 de octubre)			SEM-04-002 (9 de noviembre – presentada nuevamente el 13 de diciembre) SEM-04-005 (16 de diciembre – presentada nuevamente el 18 de enero 2005)	
Solicitudes de información adicional de la Parte conforme al artículo 21(1)(b)			SEM-07-001 (7 de marzo) SEM-07-005 (15 de mayo) SEM-08-001 (3 de octubre)	SEM-06-006 (27 de noviembre)			SEM-04-001 (13 de octubre)	
Peticiones desestimadas después de la respuesta	SEM-08-001 (12 de agosto)	SEM-07-005 (8 de abril) SEM-07-001 (15 de julio)	SEM-06-006 (20 de marzo)	SEM-05-002 (26 de marzo)		SEM-04-001 (27 de enero) SEM-05-001 (24 de octubre)	SEM-03-001 (28 de mayo) SEM-03-006 (27 de octubre)	
Notificaciones al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos			SEM-06-003 y SEM-06-004 (12 de mayo)	SEM-05-002 (18 de enero) SEM-05-003 (4 de abril)		SEM-04-007 (5 de mayo) SEM-03-003 (18 de mayo)	SEM-03-005 (19 de abril) SEM-02-004 (17 de mayo)	SEM-02-003 (8 de octubre) SEM-02-001 (17 de diciembre – segunda notificación,

Acciones	2010 (enero a 31 de agosto)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Notificaciones al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos (<i>cont.</i>)				SEM-06-005 (10 de septiembre)		SEM-04-005 (5 de diciembre)	SEM-03-004 (23 de agosto) SEM-04-006 (17 de diciembre)	luego de que el Consejo decidió diferir el voto sobre la primera, y tras la recepción de nueva información de los Peticionarios y de la Parte)
Proyectos de expedientes de hechos				SEM-03-004 (6 de agosto) SEM-03-005 (3 de diciembre)	SEM-02-003 (28 de marzo) SEM-02-001 y SEM-04-006 (Petición acumuladas) (31 de marzo)	SEM-00-006 (6 de abril)	SEM-00-005 (17 de mayo)	SEM-98-006 (7 de marzo) SEM-98-004 (28 de marzo) SEM-00-004 (15 de abril) SEM-97-006 (17 de abril) SEM-97-002 (29 de julio)

Acciones	2010 (enero a 31 de agosto)	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Expedientes de hechos publicados			SEM-03-004 (2 de junio) SEM-03-005 (23 de junio)	SEM-02-003 (5 de febrero) SEM-02-001 y SEM-04-006 (Peticiones acumuladas) (5 de febrero)	SEM-00-006 (9 de enero)		SEM-00-005 (8 de octubre)	SEM-99-002 (24 de abril) SEM-98-006 (23 de junio) SEM-97-006 (11 de agosto) SEM-00-004 (11 de agosto) SEM-98-004 (12 de agosto) SEM-97-002 (11 de diciembre)

SEM-07-001
(Minera San Xavier)

PETICIONARIA: PRO SAN LUIS ECOLÓGICO, A.C.

PARTE: MÉXICO

FECHA: 5 de febrero de 2007

RESUMEN: La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización de un proyecto de explotación minera a cielo abierto en el poblado Cerro de San Pedro, San Luis Potosí.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 15(1) Determinación en términos del artículo 15(1)
(15 de julio de 2009) de que la petición no amerita un expediente de hechos.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 15(1)

Peticionaria:	Pro San Luis Ecológico, A.C.
Representada por:	Mario Martínez Ramos
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición revisada:	4 de mayo de 2007
Petición original:	5 de febrero de 2007
Fecha de esta determinación:	15 de julio de 2009
Petición núm.:	SEM-07-001 (<i>Minera San Xavier</i>)

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o el “Acuerdo”) crearon un proceso por el que cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental puede presentar una petición cuando considere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) examina inicialmente las peticiones recibidas con base en los criterios establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple tales criterios, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2) del ACAAN, si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta de la Parte —si la hubiere— y, en conformidad con el ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los*

artículos 14 y 15 del ACAAN (las “Directrices”), el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, no prosigue con el trámite de la petición.

2. El 5 de febrero de 2007, Mario Martínez Ramos, en representación de la asociación Pro San Luis Ecológico, A.C. (la “Peticionaria”), presentó ante el Secretariado una petición (la “petición original”) en la que asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización de un proyecto de minería a cielo abierto promovido por la empresa denominada Minera San Xavier, S.A. de C.V., ubicado en Cerro de San Pedro, San Luis Potosí (el “Proyecto”). En la petición, la Peticionaria afirma que, al autorizar el impacto ambiental del proyecto minero, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) violó una sentencia judicial que ordenó ampliar el análisis ambiental de éste. Señala también que, a pesar de que la manifestación de impacto ambiental (MIA) anticipaba un impacto significativo en el entorno de Cerro de San Pedro, el Proyecto fue autorizado sin que México observase los criterios, restricciones y principios previstos en la legislación ambiental citada por la Peticionaria.

3. El 4 de abril de 2007, el Secretariado consideró que la petición no satisfacía algunos de los criterios enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN y así lo notificó a la Peticionaria, otorgando 30 días para presentar una versión revisada de su petición. El 4 de mayo de 2007 la Peticionaria presentó información adicional sobre un recurso de queja, así como copias de la correspondencia con las autoridades respecto del asunto planteado en la petición (la “petición revisada”).

4. El 29 de junio de 2007, el Secretariado determinó que la petición revisada en efecto satisfacía los requisitos del artículo 14(1) y solicitó una respuesta de México en términos del artículo 14(2). El 25 de septiembre de 2007, México presentó su respuesta, indicando que ésta contenía información confidencial en conformidad con el artículo 39 del ACAAN. El 5 de junio de 2008, México presentó un resumen de la información confidencial de la respuesta, para su divulgación al público. Posterior a una solicitud del Secretariado, México proporcionó el 24 de marzo de 2009 una actualización de los procedimientos pendientes notificados en su respuesta.

5. Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta de México, **el Secretariado determina que la petición SEM-07-001 no amerita la elaboración de un expediente de hechos.** Mediante la presente determina-

ción, y en conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices, el Secretariado explica las razones de su determinación (la “Determinación”).

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

6. La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al haber otorgado a la empresa Minera San Xavier la autorización en materia de impacto ambiental para la realización de un proyecto —en ejecución al momento de elaborar esta Determinación— consistente en la explotación de un yacimiento de oro y plata por el método de tajo a cielo abierto, en el municipio de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí.¹

7. La Peticionaria afirma que con la autorización del Proyecto, México está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado examinó con detenimiento la legislación citada por la Peticionaria, incluidos el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 3: fracción XX, 15: fracción XI, 28, 30, 35, 79: fracción II, 98, 113, 145, 146 y 181, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); los artículos 5, 9, 20 y 16: fracción IV, del reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental; el artículo 36 del reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos; la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994, que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección especial, y que establece especificaciones para la protección de especies (la “NOM-059”); el decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su zona conurbada (el “Plan de Ordenación” o POSLP), y un decreto que restringe la extracción de agua en el acuífero del valle de San Luis Potosí (el “Decreto de Veda”).²

8. A continuación se resumen las aseveraciones contenidas tanto en la petición original del 5 de febrero de 2007 como en la petición revisada del 4 de mayo de 2007.

A. Aseveraciones respecto de la supuesta ilegalidad de la AIA-2006

9. El 1 de agosto de 1997, Minera San Xavier presentó la manifestación de impacto ambiental (MIA) del Proyecto y solicitó al Instituto

1. Petición original, anexo 4, p. 15.

2. Decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del subsuelo en la región denominada Valle de San Luis Potosí, SLP.

Nacional de Ecología³ (INE) el cambio de uso de suelo. El 26 de febrero de 1999 el INE emitió la autorización en materia de impacto ambiental para el cambio del uso de suelo de los terrenos en que se asienta el Proyecto (la "AIA-1999"),⁴ luego de lo cual la Peticionaria recurrió a diversos recursos a su alcance. El 5 de octubre de 2005 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) emitió una sentencia por la que anuló la AIA-1999 y ordenó a la DGIRA emitir una nueva resolución en materia de cambio de uso de suelo e impacto ambiental que observase los lineamientos establecidos en su sentencia,⁵ en particular la revisión sobre los requisitos y modalidad de la MIA,⁶ la descripción e interpretación del POSLP y la consideración de la NOM-059.⁷

10. En cumplimiento a la sentencia del TFJFA, el 10 de abril de 2006 la DGIRA emitió una nueva resolución en la que consideró procedente otorgar la autorización de impacto ambiental para el cambio de uso de suelo (la "AIA-2006").

11. La Peticionaria afirma que el TFJFA ordenó a la DGIRA "resolver la solicitud de autorización" conforme a los lineamientos de su sentencia, pero que, sin embargo, durante el proceso de evaluación supuestamente la DGIRA solicitó —de forma indebida— información adicional para enmendar omisiones de la manifestación de impacto ambiental.⁸ La Peticionaria asevera que el TFJFA no ordenó a la DGIRA "purgar omisiones de la solicitud" y que, al así hacerlo, la DGIRA incurrió en "violaciones" a la sentencia del TFJFA⁹ que obligaba observar: i) las restricciones impuestas en el Plan de Ordenación;¹⁰ ii) las especies listadas en la NOM-059, y iii) los requisitos correspondientes a la categoría de manifestación de impacto ambiental aplicable al Proyecto.¹¹ En opinión

3. Las funciones que ejercía el INE respecto del procedimiento de evaluación del impacto ambiental recaen actualmente en la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Semarnat.
4. Petición original, anexo 1: Oficio DOO.P.100.0330 emitido por el Instituto Nacional de Ecología, por el que se otorga la autorización en materia de impacto ambiental a favor de Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 1.
5. Petición original, p. 5.
6. La legislación mexicana en vigor preveía tres modalidades para la elaboración de una manifestación de impacto ambiental: *general*, *intermedia* y *específica*, siendo esta última la que el TFJFA ordenó.
7. Respuesta, prueba 6: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 emitido por la DGIRA, por el que se otorga la autorización en materia de impacto ambiental a favor de Minera San Xavier, S.A. de C.V., pp. 45, 50, 77 y 78.
8. Petición original, p. 13.
9. *Ibid.*, p. 8.
10. Petición revisada, p. 8.
11. Petición revisada, p. 8 y anexo 3: Ejecutoria del 5 de octubre del 2005 170/00-05-02-9/634/01-PL-05-04 emitido por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

de la Peticionaria, la DGIRA incumplió la sentencia del TFJFA al emitir la AIA-2006, ya que la ilegalidad del Proyecto era *cosa juzgada*¹² y, por lo tanto, sólo debió (la DGIRA) limitarse a negar la autorización del Proyecto a Minera San Xavier.

12. Según la Peticionaria, la DGIRA no observó la NOM-059, norma aplicable a la conservación de especies identificadas en el sitio del Proyecto, al realizar “una serie de manipulaciones con las especies e individuos de flora y fauna para hacernos caer en el error de que en el [m]unicipio de Cerro de San Pedro no existen especies en peligro de extinción o protegidas por las disposiciones jurídicas de nuestro país”.¹³

13. En la petición se asevera también que el Proyecto no observa las restricciones de uso de suelo impuestas por el POSLP.¹⁴ La Peticionaria adjuntó información sobre un recurso (denominado *recurso de queja*) interpuesto el 5 de julio de 2006 ante el TFJFA en contra de la AIA-2006. En el recurso de queja, la Peticionaria señala que la AIA-2006 fue emitida en violación a una determinación del TFJFA que ordenaba a la DGIRA resolver la solicitud de Minera San Xavier de acuerdo con los lineamientos dados en el fallo judicial, entre ellos, el de asegurar el cumplimiento con el POSLP.¹⁵ Argumenta que al emitir la AIA-2006, la DGIRA violó el artículo 35: fracción III(a) de la LGEEPA, ya que no observó las restricciones impuestas por el POSLP, que designa como “área de restauración” al sitio del Proyecto y prohíbe la realización de actividades industriales en esa zona. Al respecto, la Peticionaria sostiene que la DGIRA justificó incorrectamente la autorización del Proyecto mediante una interpretación del POSLP en la que se concluye —afirma la Peticionaria— que “la industria minera no es una industria, sino una actividad minera.”¹⁶ La DGIRA explica que la industria se caracteriza por ser una actividad secundaria, mientras que la minería es una actividad primaria, no restringida por el POSLP. En la documentación proporcionada, la Peticionaria observa que la legislación mexicana adopta el término industria minera al referirse a las actividades que hoy realiza Minera San Xavier en Cerro de San Pedro,¹⁷ y agrega que la DGIRA interpretó el

12. Petición original, p. 3.

13. Petición revisada, p. 12, y anexo 14: Recurso de queja de fecha 3 de julio de 2006 interpuesto por Pro San Luis Ecológico, A.C. ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 32.

14. Petición revisada, p. 11.

15. Petición revisada, anexo 14: Recurso de queja de fecha 3 de julio de 2006, interpuesto por Pro San Luis Ecológico, A.C. ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 9.

16. Petición revisada, p. 11.

17. Petición revisada anexo 14: Recurso de queja de fecha 3 de julio de 2006, interpuesto por Pro San Luis Ecológico, A.C. ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pp. 28-31.

fallo del TFJFA para dar un giro al fondo del asunto —que ya había sido juzgado— y emitir la AIA-2006 en respaldo del Proyecto.¹⁸

B. Aseveraciones sobre la supuesta inconsistencia en la información presentada en la MIA y los daños irreversibles al ambiente

14. A decir de la Peticionaria, hay inconsistencias entre las cantidades de explosivos expresadas en la AIA-1999 y los volúmenes solicitados a la Secretaría de la Defensa Nacional.¹⁹ Tales datos —afirma la Peticionaria— “sirve[n] de base para cuantificar la magnitud de los impactos ambientales”, por lo que un cambio en los datos, altera el impacto previsto en la MIA.²⁰ Señala también que la ubicación de la presa de jales del Proyecto viola disposiciones del reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental (RIA), que impone una distancia mínima para tales instalaciones.

15. En cuanto a los requerimientos de agua manifestados por Minera San Xavier, la Peticionaria asevera que el balance de agua en la AIA-2006 no corresponde a los datos presentados en la manifestación de impacto ambiental²¹ y apunta que, de llevarse a cabo el Proyecto, se ocasionarían daños al acuífero del valle de San Luis Potosí en virtud del flujo horizontal que los contaminantes tendrían.²²

16. Sobre otros supuestos impactos ambientales del Proyecto, la petición revisada hace referencia a algunos que se incluyeron en la MIA y de los cuales tuvieron conocimiento las autoridades al expedir las autorizaciones en materia de impacto ambiental en 1999 y 2006. La Peticionaria señala que, dados los requerimientos de extracción del Proyecto, éste ocasionará un impacto adverso para el acuífero de San Luis Potosí,²³ cuya extracción está restringida por el Decreto de Veda.²⁴ Según la Peticionaria, la MIA también documenta que se prevé la modificación del paisaje de Cerro de San Pedro en un lapso de ocho años, ya que el Proyecto ocasionará la desaparición de un kilómetro de terreno montañoso

18. Petición original, p. 5.

19. La autorización para el uso de explosivos es competencia de la Secretaría de la Defensa Nacional, en conformidad con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.

20. *Ibid.*, p. 5, y petición revisada, p. 13.

21. Petición original, p. 13.

22. *Ibid.*, pp. 13-14.

23. Petición revisada, pp. 4-5.

24. *Ibid.*, p. 5.

y dejará un cráter de aproximadamente 200 metros de profundidad y apilamientos de jales mineros de 65 metros de altura.²⁵ De acuerdo con la petición, los apilamientos de residuos de 79 y 117 millones de toneladas, respectivamente, estarán a una distancia de nueve kilómetros de la capital del estado, en un área rodeada de comunidades.²⁶ La petición hace cita del artículo 36 del reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos (RRP), el cual impone restricciones para la ubicación de presas de jales arriba de poblaciones o cuerpos receptores que puedan resultar afectados en un radio de 25 kilómetros.²⁷ Además, la Peticionaria asevera que la MIA prevé un impacto adverso a la atmósfera debido a las emisiones de la maquinaria y al polvo derivado del tránsito de equipo y movimiento de material, lo que afectará la calidad del aire, particularmente en la ciudad de San Luis Potosí.²⁸ También señala que la MIA prevé el impacto adverso a las especies que se encuentran en el sitio del Proyecto, algunas listadas en la NOM-059.

17. La Peticionaria alega que, como consecuencia de la presuntamente irregular evaluación de impacto ambiental y el otorgamiento de la AIA-2006 a favor del Proyecto, no se cumplieron los preceptos de la legislación ambiental citados en la petición, ni se observaron los llamados principios “precautorio” y del “desarrollo sustentable”.²⁹

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

18. En conformidad con el artículo 14(3) del ACAAN, México presentó su respuesta al Secretariado el 25 de septiembre de 2007.

19. En su respuesta, México notificó al Secretariado la existencia de un procedimiento administrativo y otro judicial ante los tribunales mexicanos, y por ello, solicitó al Secretariado que, en conformidad con el artículo 14(3)(a) del Acuerdo, diera por terminado el trámite de la petición.³⁰ México alega que el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento administrativo³¹ y que existen al alcance de la

25. *Ibid.*, p. 4.

26. *Ibid.*, pp. 2 y 4. La Peticionaria indica que los volúmenes de los apilamientos serán de 79 y 117 millones de toneladas de jales cianurados lixiviables y sulfuros no lixiviables, respectivamente.

27. Petición revisada, p. 3.

28. *Ibid.*, p. 5.

29. *Ibid.*, p. 2.

30. Respuesta, p. 1.

31. *Ibid.*, pp. 6-7.

Peticionaria recursos internos relacionados con el asunto planteado en la petición.³²

20. En cuanto a la aseveración sobre la ilegalidad de la AIA-2006, México señala que en julio de 2007 el TFJFA resolvió que la DGIRA otorgó la autorización observando los lineamientos ordenados por ese tribunal,³³ por lo que tal autorización ambiental no puede ser objeto de análisis en esa instancia judicial.³⁴ México añade que “el argumento de la [P]eticionaria de que lo procedente es que [la] DGIRA no emitiera la autorización en materia de impacto ambiental es infundado y contrario a lo resuelto por el Poder Judicial de la Federación”.³⁵ Apunta, asimismo, que la aseveración sobre la violación a la legislación durante el análisis ambiental del Proyecto no sólo fue calificada como infundada por los tribunales mexicanos, sino que aún será de ulterior pronunciamiento judicial ante el TFJFA en virtud de que la queja interpuesta por la Peticionaria se debe instruir nuevamente, como un nuevo juicio.³⁶ México agrega que los tribunales mexicanos establecieron que la AIA-2006 “ampl[ió] el análisis técnico y jurídico para valorar los aspectos ambientales fundamentales e identificar la relevancia de los impactos ambientales del Proyecto”, lo que confirma la validez legal de la AIA-2006.³⁷

21. Respecto de las aseveraciones relacionadas con la supuesta violación del Proyecto a las restricciones impuestas por el POSLP, México no respondió de manera directa. Sin embargo, ya que el Secretariado ha considerado que la información adjunta a las peticiones y a las respuestas de la Parte forma parte de éstas, examinó una copia de la AIA-2006 adjunta a la respuesta de México y que contiene las razones por las cuales la DGIRA autorizó el Proyecto en conformidad con el POSLP.

22. La AIA-2006 asienta que “el POSLP establece orientaciones y criterios para la programación y la planeación y no derivan de él limitaciones o restricciones para el uso del suelo en el Municipio de Cerro de San Pedro”,³⁸ pero que, aun así, su aplicación reviste carácter “obligatorio

32. *Ibid.*, pp. 7-12.

33. *Ibid.*, p. 16.

34. Resolución a la queja número 170/00-05-02-9/634/01-PL-05-04-(QC)-QC, de fecha 4 de julio de 2007, emitida por el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 241. En: Respuesta, p. 13.

35. Respuesta, p. 15.

36. *Ibid.*, pp. 13 y 16.

37. *Ibid.*, p. 16.

38. Respuesta, prueba 6: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 emitido por la DGIRA, por el que se otorga la autorización en materia de impacto ambiental a favor de Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 51.

para los sectores público y privado”,³⁹ por lo que la DGIRA está obligada a “observar los aspectos ambientales del POSLP”.⁴⁰

23. Asimismo, el apéndice de la respuesta indica que la DGIRA sustentó parte de su análisis en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIÁN), la Ley Minera y el POSLP. Respecto de las actividades industriales, la AIA-2006 enfatiza que en contraste, las actividades *mineras* “se conciben dentro de su fase extractiva, no de transformación”⁴¹ —categoría que corresponde a la industria—; que la actividad minera se cataloga como un ramo económico de actividades primarias, no vinculado a la industria,⁴² y que el POSLP hace una distinción entre las actividades del sector minero y las correspondientes a los sectores industriales.⁴³ Por lo tanto, en la AIA-2006 se sostiene que las actividades mineras del Proyecto no están restringidas por el POSLP, ya que éste último sólo se refiere a las actividades industriales.

24. Con referencia a la aseveración de que los principios del desarrollo sustentable y precautorio fueron supuestamente ignorados por la AIA-2006, México responde que el primero sí fue observado durante la evaluación de impacto ambiental y que el segundo —el precautorio, emanado de la Declaración de Río— no es un principio obligatorio porque no está incorporado en la LGEEPA.⁴⁴

25. Respecto a la aseveración de que el Proyecto fue autorizado pese a la existencia de efectos ambientales adversos documentados en la MIA, México responde que la AIA-2006 estableció condicionantes que aseguran la reducción y control del impacto ambiental,⁴⁵ lo cual está previsto por la LGEEPA.⁴⁶ México señala además, que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental examinó adecuadamente los efectos derivados del uso de explosivos,⁴⁷ operación de presa de jales mineros,⁴⁸ especies protegidas y explotación de aguas subterráneas.⁴⁹ En resumen, la respuesta de México documenta sus esfuerzos para aplicar la legislación ambiental en cuestión.

39. *Ibid.*, p. 55.

40. *Ibid.*

41. *Ibid.*, p. 67.

42. *Ibid.*, p. 70.

43. *Ibid.*, p. 68.

44. Respuesta, pp. 22-23.

45. *Ibid.*, p. 18.

46. *Ibid.*, p. 17.

47. *Ibid.*, pp. 23-25.

48. *Ibid.*, pp. 25-28.

49. *Ibid.*, pp. 35-40.

IV. RAZONAMIENTO DEL SECRETARIADO

A. Consideración de la notificación de México sobre procedimientos pendientes conforme al artículo 14(3)

26. El artículo 14(3)(a) del ACAAN establece:

3. La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:

(a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite; [...]⁵⁰

27. El Secretariado evoca al artículo 45(3) del ACAAN, que define el término de “procedimiento judicial o administrativo” como:

[U]na actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; [...]⁵¹

28. Como se ha señalado, el 10 de abril de 2006 la DGIRA emitió una nueva resolución (la AIA-2006) en la que autorizó el Proyecto. En la AIA-2006 la DGIRA estimó que, de acuerdo con los resultados de la manifestación de impacto ambiental del Proyecto, éste no contraviene las disposiciones jurídicas ambientales y “no propicia que una o más especies puedan ser declaradas como amenazadas o en peligro de extinción”.⁵² El artículo 35 de la LGEEPA prevé negar la autorización en materia de impacto ambiental cuando:

- a) se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;
- b) la obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o

50. Artículo 14(3)(a) del ACAAN.

51. Artículo 45(3)(a) del ACAAN.

52. Petición, anexo 4, p. 118.

- c) exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.⁵³

29. La Peticionaria interpuso ante el TFJFA un recurso de queja en contra de esta segunda autorización —la AIA-2006—, porque considera que la DGIRA no dio cumplimiento exacto a la sentencia del tribunal administrativo al actuar más allá de las directrices que le fijó el órgano judicial, otorgando la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto.⁵⁴

30. El 5 de julio de 2007 el TFJFA resolvió que el recurso de queja era improcedente y que debía instruirse como un nuevo juicio.⁵⁵ Dada tal resolución, la Peticionaria interpuso una demanda de amparo⁵⁶ ante un tribunal colegiado.⁵⁷ A la fecha de presentación de la respuesta, y según indicó México, ambos, el recurso de queja —instruido como un nuevo juicio— y la demanda de amparo, estaban pendientes de resolverse. Antes de emitir esta Determinación, el Secretariado solicitó a México información sobre el estado que guardan los procedimientos que alega en su respuesta. Al respecto, el 24 de marzo de 2009 México informó que:

Mediante sentencia terminada de engrosar el 30 de abril de 2008, el Juzgado Décimo Primero de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal resolvió el juicio de amparo 1065/2007, concediendo el amparo y protección a Pro San Luis Ecológico A.C.

En contra de dicha sentencia, el 20 de mayo de 2008, [...], en representación de la tercero perjudicada “Minera San Xavier”, S.A. de C.V.”, interpuso un recurso de revisión que fue turnado al Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y quedó registrado bajo el número de expediente 215/2008.

53. Artículo 35 de la LGEEPA.

54. Petición, anexo 14: Recurso de queja de fecha 3 de julio de 2006, interpuesto por Pro San Luis Ecológico, A.C. ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

55. Respuesta, prueba 1: Resolución de queja en el expediente 170/00-05-02-9/634/01-PL-05-04-QC, de fecha 4 de julio de 2007, emitida por el pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

56. El juicio de amparo es una acción prevista por los artículos 103 y 107 de la Constitución entre cuyos propósitos figura la resolución de controversias que se susciten por leyes o actos que violen las garantías individuales. El juicio de amparo se rige por la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

57. Demanda de amparo indirecto de fecha 1 de agosto de 2007, interpuesta por Pro San Luis Ecológico, A.C.

El 9 de enero de 2009 el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito se declaró incompetente para conocer del asunto y envió el recurso al Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por considerar que el Tribunal señalado en segundo orden ya ha emitido resoluciones relacionadas con este asunto.⁵⁸

31. México sostiene que el asunto planteado en la petición es objeto de procedimientos pendientes de resolverse en curso, por lo que solicita al Secretariado dar por concluido el trámite correspondiente, en conformidad con el artículo 14(3)(a) del ACAAN.

32. Antes de abordar la notificación de México conforme al artículo 14(3) del ACAAN, es oportuno observar que las determinaciones del Secretariado no sientan precedente obligatorio para el Secretariado.⁵⁹ Cada petición presenta al Secretariado un nuevo conjunto de consideraciones que deben analizarse en conformidad con el ACAAN y las Directrices. El Secretariado reitera que no es una corte, que el procedimiento de petición ciudadana no tiene un carácter conflictivo y que la función principal del Secretariado por cuanto se refiere a los artículos 14 y 15 es la de facilitar y administrar el proceso de manera neutral y eficiente, en conformidad con el ACAAN y las Directrices.

33. No obstante lo anterior, el Secretariado debe intentar garantizar un mínimo de predictibilidad y —entonces— de equidad al poner en práctica los artículos 14 y 15; por ejemplo, tomando en cuenta las lecciones aprendidas en determinaciones anteriores.⁶⁰ Al analizar la notificación sobre la existencia de procedimientos en curso que, conforme al artículo 14(3)(a) del ACAAN, obliguen al Secretariado a no continuar con el trámite de la petición, el Secretariado ha considerado, lo mismo en éste que en otros casos, factores tales como:

- si se trata de un procedimiento judicial o administrativo conforme al artículo 45(3)(a) del Acuerdo;

58. Actualización procesal de los procedimientos relacionados con la petición SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), proporcionada por México y recibida por el Secretariado el 24 de marzo de 2009, mediante correo electrónico.

59. Véase SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998), p. 7.

60. Respecto a la práctica del Secretariado relativa a la notificación de una Parte conforme al artículo 14(3), véase, por ejemplo, la Resolución de Consejo 08-03 (23 de junio de 2008), que reconoce la determinación del Secretariado de que, conforme al artículo 14(3)(a), ciertas materias deben excluirse del expediente de hechos sobre la petición SEM-04-005 (*Centrales Carboeléctricas*) en virtud de la existencia de procedimientos pendientes: <http://www.cec.org/files/pdf/sem/04-5-RES_es.pdf> (consulta realizada el 22 de junio de 2009).

- si el trámite de dicho procedimiento iniciado *por la Parte* es oportuno de acuerdo con su legislación y si también está relacionado con el mismo asunto planteado en la petición, y
- si el procedimiento invocado por la Parte en su respuesta puede resolver—potencialmente—el(los) asunto(s) planteado(s) en la petición.⁶¹

34. El Secretariado también ha señalado que los factores esenciales al decidir no continuar con el trámite de una petición cuando los procedimientos caen en el ámbito del artículo 45(3)(a) son el riesgo de duplicación de esfuerzos y el de la interferencia con un litigio pendiente.⁶²

35. El Secretariado considera que el umbral para determinar la existencia de procedimientos judiciales o administrativos debe interpretarse de manera restringida para dar pleno efecto al objeto y fin del ACAAN⁶³ y, particularmente, al artículo 14(3). Sólo aquellos procedimientos notificados conforme al artículo 14(3) y descritos específicamente en el artículo 45(3)(a) pueden impedir al Secretariado continuar con el trámite de una petición.

36. Los procedimientos notificados por México en esta materia fueron iniciados *por la Peticionaria y no por México*. Éstos, por lo tanto, caen—en parte—fuera de la definición de *procedimientos pendientes* del artículo 45(3)(a). Los procedimientos notificados por México, sin embargo, están siendo intentados en conformidad con la legislación mexicana y pueden

61. El Secretariado tiene presente que siempre ha analizado a fondo las notificaciones conforme al artículo 14(3) y que el “compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN [le] impide [...] interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado.” SEM-01-001 (*Cytrar II*), Determinación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). *Cfr.* asimismo SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales Carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005), y SEM-05-002 (*Islas Coronado*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

62. El Secretariado ha observado que “el litigio civil es una tarea compleja, regida por un conjunto de reglas, procedimientos y prácticas sumamente refinadas” y que el proceso de elaboración de un expediente de hechos “puede, inadvertidamente, entrometerse con una o más consideraciones estratégicas del litigante”. Hay entonces el riesgo de que al proceder bajo tales circunstancias se ocasione, desapercibidamente, la interferencia con procedimientos en curso. Véanse SEM-00-004 (*Tala en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001) y SEM-96-003 (*Río Oldman I*), Determinación conforme al artículo 15(1) (2 de abril de 1997).

63. “En diversas partes de las Directrices y del ACAAN, se orienta al Secretariado para interpretar y aplicar las disposiciones de los artículos 14 y 15 del ACAAN, a la luz de su objeto y fin” SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009), p. 8.

caracterizarse como procedimientos administrativos. En cualquier caso, el Secretariado debe analizar seriamente la notificación de México relativa a procedimientos pendientes que tienen que ver con la misma materia de la petición SEM-07-001, incluso si éstos no se ajustan a la definición del artículo 45(3)(a). Los recursos que están siendo intentados por la Peticionaria buscan la nulidad de la AIA-2006 y sus asertos forman la parte medular de la petición. En tal circunstancia, existe la posibilidad de que la integración de un expediente de hechos pudiera —inadvertidamente— interferir con los procedimientos pendientes iniciados por la Peticionaria. De hecho, la directriz 7.5 conmina al Secretariado a que considere la posibilidad de que, de proceder más allá del artículo 14(1) en una situación en la que el peticionario esté tramitando recursos, se llegue a duplicar o interferir con tales procedimientos. En este caso, aunque el trámite de la petición se encuentra más allá de la fase del artículo 14(1), persisten inquietudes similares.

37. Sin embargo, sólo por excepción y por precaución, ciertas materias que han caído fuera de la definición del artículo 45(3)(a) —por ejemplo, las investigaciones penales— han sido consideradas como un llamado al Secretariado para no continuar con el trámite de una petición, y en tal caso, siempre que tales investigaciones se encuentren “activa[s] y desarrollándose”.⁶⁴

38. Tomando en cuenta la notificación al Secretariado por la que México solicita no continuar con el trámite de la petición, corresponde al Secretariado examinar si en este caso particular existen factores tales como la posible interferencia y la duplicación de esfuerzos que pudiesen inhibirlo de seguir adelante con SEM-07-001. Para ello, el Secretariado se orienta observando cuál ha sido su actuación previa ante circunstancias análogas.

39. Un breve análisis sobre el concepto de la litispendencia resulta de utilidad para desentrañar las ideas en torno a la interferencia y la duplicación de esfuerzos, ambas aplicables a litigios pendientes de resolverse.⁶⁵

64. SEM-00-004 (*Tala en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001), p. 20.

65. En tanto ello sea apropiado, el Secretariado puede considerar la práctica comparable en el derecho público internacional, con el fin de orientar su aplicación e interpretación de los artículos 14 y 15. Véase a este respecto la determinación del Secretariado sobre la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), párrafos 23 y 24, en: <http://www.cec.org/files/pdf/sem/07-5-DET14_3_es.pdf> (consulta realizada el 22 de junio de 2009).

1. *Interferencia en la doctrina de la litispendencia*

40. En el derecho público internacional, la litispendencia puede originarse cuando se formulen “demandas con el mismo objeto y la misma causa entre las mismas partes ante tribunales de diferentes Estados [...]”.⁶⁶ El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha establecido que:

Existe litispendencia a los efectos de dicho artículo^[67] cuando una parte interpone ante un órgano jurisdiccional de un Estado contratante una demanda que tiene por objeto la anulación o la resolución de un contrato de compraventa internacional, cuando aún pende ante un órgano jurisdiccional de otro Estado contratante una demanda interpuesta por la otra parte y cuyo objeto es la ejecución del mismo contrato.⁶⁸

41. La litispendencia puede categorizarse como:

- a. conflictos entre cortes y tribunales de jurisdicción general personal y material;
- b. conflictos entre cortes y tribunales de jurisdicción general personal y material, cortes y tribunales de jurisdicción universal, y cortes y tribunales de competencia especial;
- c. conflictos entre cortes y tribunales de jurisdicción general personal y material y cortes y tribunales regionales con jurisdicción ilimitada *ratione materiae*;
- d. conflictos entre cortes y tribunales de jurisdicción general personal y material y cortes y tribunales de competencia especializada.⁶⁹

66. Artículo 27 del Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. *Diario Oficial de la Unión Europea*, 21 de diciembre de 2007.

67. Artículo 21 del Convenio de Bruselas de 1968 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil: “Cuando se formularen demandas con el mismo objeto y la misma causa entre las mismas partes ante tribunales de Estados contratantes distintos, el tribunal ante el que se formulare la segunda demanda suspenderá de oficio el procedimiento en tanto no se declare competente el tribunal ante el que se interpuso la primera. [...] Cuando el tribunal ante el que se interpuso la primera demanda se declare competente, el tribunal ante el que se interpuso la segunda se inhibirá en favor de aquél”.

68. *Gubisch Maschinenfabrik KG vs. Giulio Palumbo*, asunto C-144/86, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

69. *The Competing Jurisdictions of International Courts and Tribunals*, Ricardo Letelier, Reseña de libro: estudios internacionales, vol. Nbr. 38-150, julio de 2005.

42. La preocupación sobre resultados paralelos y conflictivos ha sido expresada por el ex Presidente de la Corte Internacional de Justicia:

[L]os peligros para el derecho internacional, resultado del incremento en el número de instituciones judiciales en el mundo moderno, deben resaltarse. [...] [S]ería muy lamentable que, en problemas específicos, tribunales diferentes tomaran posiciones divergentes.⁷⁰

43. El Tribunal Arbitral⁷¹ en el caso Irlanda *vs.* Reino Unido (*Planta MOX*) consideró la posibilidad de resultados conflictivos entre ese tribunal y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (el “Tribunal Europeo”), en ciertas materias en revisión por el Tribunal Arbitral y el Tribunal Europeo al determinar que:

[S]e suspende continuar con los procedimientos en este caso hasta que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas haya dado otorgado su fallo o haya decidido otra cosa.⁷²

44. A pesar de que la posible interferencia con procedimientos en curso es una cuestión sobre la que el Secretariado debe estar atento al emitir sus determinaciones (de manera similar a como lo hacen las cortes y los tribunales cuando se detienen en su examen al existir materias ante otras cortes y tribunales, *e.g.* litispendencia), hay que tener presente que este órgano no es —como se ha establecido— una corte o un tribunal que emita juicio alguno o que tome acciones con efecto legal alguno. Las determinaciones del Secretariado no son vinculantes para las Partes o los peticionarios, y los expedientes de hechos no son fallos u opiniones judiciales sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Por lo tanto, no es evidente cómo un procedimiento del Secretariado en el que se revise una cuestión conforme al artículo 14 o en el que se recomiende la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15, pueda de alguna manera “interferir” con procedimientos internos en curso, en el mismo sentido que un fallo judicial podría hacerlo.

70. Gilbert Guillaume, *The Future of International Judicial Institutions*, ICLQ, vol. 44, núm. 848, 1995, pp. 861-862, citado en: *Lis Pendens Arbitralis*, Francisco Ortega Vicuña, disponible en: <http://www.arbitration-icca.org/media/0/12224290630120/lis_pendens_arbitralis.pdf> (consulta realizada el 24 de junio de 2009).

71. Tribunal arbitral constituido conforme a los artículos 287 y 1 del anexo VII de la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar para la disputa concerniente a la Planta MOX: movimiento internacional de materiales radioactivos y protección del ambiente marino en el mar de Irlanda.

72. Ireland-UK (*MOX Plant*), Orden del Tribunal núm. 4 (14 de noviembre de 2003), disponible en: <http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1148> (consulta realizada el 22 de junio de 2009).

45. No obstante las anteriores consideraciones, el Secretariado ha evitado históricamente llevar a cabo actos que pudiesen ocasionar la interferencia involuntaria no judicial. El Secretariado debe considerar el propósito de la directriz 7.5(a) y ser cuidadoso en su proceder cuando el peticionario esté intentando los recursos a su alcance relacionados con las materias expuestas en una petición.⁷³

2. *La duplicación de esfuerzos*

46. Otro aspecto clave a considerar al evaluar si continuar o no con el trámite de una petición cuando existen procedimientos pendientes es si la elaboración de un expediente de hechos podría representar, en las circunstancias presentes, una duplicación de esfuerzos judiciales o administrativos. Resulta claro que si la Parte estuviese realizando actos orientados a lograr el cumplimiento voluntario, solicitando medidas de reparación del daño, emitiendo órdenes administrativas como las listadas en el artículo 45(3)(a) o ejerciendo las medidas de aplicación que se enlistan en el artículo 5(1), y el Secretariado, al elaborar un expediente de hechos, tuviese que solicitar a la Parte a que lleve a cabo⁷⁴ en con respecto a las mismas cuestiones planteadas en la petición, entonces podría haber duplicación de esfuerzos: involuntariamente el Secretariado podría ocasionar que se comprometieran o reasignaran recursos adicionales de una Parte o un peticionario para contribuir a la elaboración de un expediente de hechos.

47. En el caso de Minera San Xavier, la compañía en cuestión está defendiendo ante los tribunales mexicanos la legalidad de una decisión administrativa. Aun si las autoridades administrativas que emitieron el resolutivo estuviesen involucradas en este proceso como parte deman-

73. Con todo, cabe observar que al revisar la práctica del Secretariado respecto a los procedimientos judiciales o administrativos en curso, no se identificó evidencia alguna de que la recomendación o la propia integración de un expediente de hechos haya obstruido o interferido con un procedimiento judicial o administrativo en curso, incluso en situaciones en que la Parte en cuestión ha notificado al Secretariado en su respuesta la existencia de dichos procedimientos y en que, no obstante ello, el Secretariado ha estado obligado a recomendar la elaboración expedientes de hechos. Tampoco ninguna de las Partes ha manifestado quejado de que la elaboración de un expediente de hechos hubiere generado interferencia en los casos en los que se ha alegado la existencia de procedimientos pendientes.

74. *Cfr.* Artículo 21(1)(a) ACAAN “A petición del Consejo o del Secretariado, cada una de las Partes, de conformidad con su legislación, proporcionará la información que requiera el Consejo o el Secretariado, inclusive:
(a) pondrá a su disposición, sin demora, cualquier información en su poder que se le haya solicitado para la elaboración de un informe o expediente de hechos, incluso la información sobre cumplimiento y aplicación [...]”

dada, habría pocas posibilidades de duplicar esfuerzos porque *la Parte* no está “realizando” actos para buscar el cumplimiento con la legislación ambiental (artículo 14(3)(a)). Como se estableció anteriormente, los procedimientos pendientes notificados por México no coinciden con la definición del artículo 45(3)(a) y, en consecuencia, y por procedimiento, el Secretariado no puede —como lo solicita México— determinar la terminación del trámite de la SEM-07-001 en conformidad con el artículo 14(3).

48. Empero, la Peticionaria está intentando, ante los tribunales mexicanos, recursos relacionados con cuestiones idénticas a las planteadas en la petición. La información necesaria para elaborar el expediente de hechos es confidencial —es decir, no está disponible al público en conformidad con el artículo 15(4)(a)— y además se encuentra ante un tribunal mexicano⁷⁵ que está considerando acciones basadas en las mismas aseveraciones hechas en la petición.

49. El Secretariado expone su razonamiento respecto de la presente Determinación, no conforme al artículo 14(3) del ACAAN, el cual, por los motivos antes expuestos, no es aplicable a los procedimientos pendientes en el caso presente. En lugar de ello, el Secretariado hace uso de su autoridad discrecional que recoge el artículo 15(1). El Secretariado concluye que la mayoría de las aseveraciones específicas hechas valer por la Peticionaria no ameritan la preparación de un expediente de hechos. Al hacer lo anterior, el Secretariado también considera otras aseveraciones que, bajo otras circunstancias, podrían haber motivado la elaboración de un expediente de hechos. En relación con ello, es importante hacer notar que los motivos que originan la presente Determinación son únicamente aplicables a los hechos expuestos ante el Secretariado en SEM-07-001 y no son obligatorios para futuras determinaciones.

B. No se amerita un expediente de hechos con respecto a las aseveraciones sobre la modalidad de la MIA, la NOM-059, la extracción de agua y el uso de explosivos

Especies listadas en la NOM-059

50. La Peticionaria asevera que la AIA-2006 manipula información sobre las especies de flora y fauna para concluir que en los terrenos seleccionados para la ubicación del Proyecto no hay especies protegidas o en

75. El artículo 15(4)(a) del ACAAN orienta al Secretariado a tomar en cuenta información pertinente que “esté disponible al público”.

riesgo listadas por la NOM-059.⁷⁶ La norma en cuestión enlista las especies que caen en alguna categoría de protección y especifica los requerimientos para su protección.⁷⁷ Entre sus disposiciones, la NOM-059 establece que las especies “podrán ser extraídas del medio natural” cuando ello tenga como propósito la recuperación de esas especies y siempre que se obtenga la previa autorización.⁷⁸ México respondió que la AIA-2006 identificó cinco especies de cactáceas con estatus de protección bajo la NOM-059⁷⁹ y que condicionó la autorización a la implementación de programas de rescate y reubicación especies enlistadas de flora y fauna.⁸⁰ México también reportó que la promovente del Proyecto opera un jardín botánico y un invernadero en los cuales diversas especies (incluidas las listadas en la NOM-059) están siendo protegidas⁸¹ y mediante los cuales se ha asegurado la sobrevivencia de los individuos “en niveles superiores al 96 %”. México sostiene que las condiciones impuestas al Proyecto en la AIA-2006 son congruentes con los objetivos del numeral 6.2 de la NOM-059 y resultan en la concreción de una política de conservación orientada a la prevención del impacto ambiental al “asegurar la sobrevivencia de los individuos en niveles superiores al 96 %”.⁸²

51. El Secretariado considera que no se amerita un expediente de hechos respecto de las aseveraciones sobre las especies enlistadas en la NOM-059 y que las condiciones establecidas en la AIA-2006 parecen satisfacer también una de las preocupaciones centrales de la Peticionaria: la identificación y conservación de especies listadas en la NOM-059.

Balance de agua

52. La Peticionaria también asevera que el balance de agua del Proyecto no se estableció en la AIA-2006. El artículo 30 de la LGEEPA establece que una manifestación de impacto ambiental deberá contener una descripción de los posibles efectos, considerando el conjunto de elementos presentes en un ecosistema. La Peticionaria señala que el Proyecto violó el Decreto de Veda que establece restricciones a los alumbramientos de agua del acuífero del valle de San Luis Potosí, restringiendo la

76. Petición revisada, p. 12 y anexo 14: Recurso de queja de fecha 3 de julio de 2006 interpuesto por Pro San Luis Ecológico, A.C. ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, p. 32.

77. NOM-059-ECOL-1994, numeral 1.

78. NOM-059-ECOL-1994, numeral 6.2.

79. Respuesta, p. 32.

80. *Ibid.*, pp. 29-30.

81. *Ibid.*, p. 31.

82. *Ibid.*, p. 35.

expedición de concesiones para la extracción de aguas nacionales y limitando la disponibilidad de agua a las concesiones existentes. México responde que el Proyecto no modificará el balance de agua en el valle de San Luis Potosí ya que el agua se obtendrá mediante concesiones previamente otorgadas a terceros y cedidas mediante contrato a Minera San Xavier.⁸³ México concluye que el Proyecto no se constituye en una fuente adicional de presión al acuífero y que no hay un impacto ambiental acumulativo a los procesos de extracción de agua en el valle.⁸⁴

53. El Secretariado no encuentra cuestiones abiertas que ameriten la elaboración de un expediente de hechos con respecto a la supuesta omisión de incluir un balance de agua y las restricciones a la extracción de agua en el acuífero del valle de San Luis Potosí. La respuesta de México no deja una cuestión abierta respecto a las aseveraciones del balance de agua del Proyecto.

La modalidad de la MIA

54. La Peticionaria sostiene que durante el proceso de autorización de la AIA-2006, la DGIRA solicitó a la promovente del Proyecto información adicional para corregir los defectos en la AIA-1999 y, específicamente, para adecuar la MIA a la modalidad aplicable al Proyecto. El artículo 9 del RIA —en vigor en ese entonces— clasificaba una MIA en tres modalidades: *general*, *intermedia* y *específica*, y establecía las características por las que un proyecto que ameritaba la presentación de una MIA de modalidad intermedia o específica. De acuerdo con la Peticionaria, al momento en que se solicitó la autorización en materia de impacto ambiental, el proyecto ameritaba —por su naturaleza— la presentación de una MIA específica y que, en lugar de ello, Minera San Xavier, ingresó una MIA general. La información proporcionada en los anexos de la respuesta refleja que durante el proceso para autorizar la AIA-2006 México solicitó y obtuvo información adicional de la promovente del Proyecto, de diversas unidades administrativas de la Semarnat y de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio),⁸⁵ lo que permitió contar con información para evaluar los impactos ambientales del Proyecto y para mejorar la calidad y cantidad de la información contenida originalmente en la MIA.

83. *Ibid.*, p. 36.

84. *Ibid.*, p. 36.

85. Respuesta, prueba 6: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 emitido por la DGIRA, por el que se otorga la autorización en materia de impacto ambiental a favor de Minera San Xavier, S.A. de C.V., pp. 8-10.

55. Si bien podría haber una cuestión legal abierta relacionada con actos de la DGIRA para purgar omisiones de una MIA, en particular cuando dicho proceso no está especificado en la ley, el Secretariado considera que un expediente de hechos no presentaría más información de la que ya ha sido expuesta en la petición y la respuesta y que no existen cuestiones centrales abiertas sobre el procedimiento de la DGIRA para obtener información que amerite la elaboración de un expediente de hechos.

Volumen de explosivos

56. La Peticionaria asevera que hay inconsistencias entre los volúmenes de explosivos autorizados por la Secretaría de la Defensa Nacional y los autorizados por la DGIRA. Señala que el volumen de explosivos es un indicador de la magnitud de los impactos ambientales ocasionados por el Proyecto. México reporta que la Secretaría de la Defensa otorgó permiso para el uso de 5,000 kg entre el 2 de octubre y el 31 de diciembre de 2004 y no para el uso de 25,000 kg de explosivos *por día*, como lo asevera la Peticionaria. México sostiene que, incluso si Minera San Xavier hubiese solicitado de la Secretaría de la Defensa más explosivos que aquellos autorizados por la DGIRA, la empresa sólo estaría autorizada al uso de explosivos en las cantidades previstas por las autoridades ambientales y que dicho conjunto de circunstancias no puede ser interpretado como una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

57. El Secretariado considera que México ha abordado en forma adecuada a la aseveración de la Peticionaria sobre las supuestas inconsistencias sobre los volúmenes autorizados de explosivos y determina no proceder con el análisis ulterior de esta aseveración en particular.

Ubicación del Proyecto

58. La Peticionaria asevera que la presa de jales del Proyecto se localiza a aproximadamente 8 km de la ciudad de San Luis Potosí, lo cual contraviene el artículo 36 del RRP —vigente en 1999—, que restringe la ubicación de presas de jales. El segundo párrafo de la disposición citada establece:

Las presas de jales podrán ubicarse en el lugar en que se originen o generen dichos residuos, excepto arriba de poblaciones o de cuerpos receptores ubicados a una distancia menor de veinticinco kilómetros que pudieran resultar afectados.⁸⁶

86. RRP artículo 36, segundo párrafo.

59. México responde que el Proyecto, de hecho, se localiza a 20 km de la ciudad de San Luis Potosí⁸⁷ y sostiene que la AIA-2006 consideró, mediante un detallado análisis de riesgo, acciones de mitigación que se incorporaron en la autorización. México concluye que incluso si la presa de jales no está ubicada a la distancia mínima que prevé el RRP, los hallazgos del estudio de riesgo demostraron que el Proyecto no representa un riesgo ambiental para las comunidades locales. Añade que los recientes avances en la normatividad ambiental aplicable a la presa de jales toman en cuenta la ubicación y peligrosidad de las presas de jales, aspectos a los que también atiende la AIA-2006.⁸⁸ Finalmente, México describe las condicionantes impuestas a la ejecución del Proyecto en la AIA-2006, las cuales incluyeron el monitoreo y la elaboración de un programa de contingencias por contaminación con cianuro y metales pesados en suelo y aire.⁸⁹

60. El Secretariado estima que la Respuesta atiende las preocupaciones de la Peticionaria relacionadas con la ubicación y peligrosidad de la presa de jales del Proyecto, por lo que no identifica cuestiones centrales abiertas que ameriten un expediente de hechos sobre esta aseveración en particular.

C. El POSLP y los impactos al suelo

61. En conformidad con el artículo 15(1), el Secretariado considera que hay cuestiones centrales abiertas relacionadas tanto con el POSLP como con los impactos al suelo y la degradación ambiental supuestamente resultantes de la autorización del Proyecto.

62. El Secretariado nota que las aseveraciones hechas en la petición coinciden con aquéllas hechas valer en el recurso de queja interpuesto por la Peticionaria el 5 de julio de 2006, en particular, las relacionadas con el supuesto incumplimiento de la DGIRA de ciertos requisitos legales, entre los que se incluyen los principios previstos en la legislación mexicana al evaluar el impacto al ambiente en Cerro de San Pedro y el cumplimiento del POSLP. La información relativa a las aseveraciones de la Peticionaria sobre la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto Minera San Xavier, *también* está siendo considerada por los tribunales en México, de acuerdo con la respuesta de México.

87. Respuesta, p. 25.

88. México se refiere a la NOM-141-SEMARNAT-2003, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de septiembre de 2004. Respuesta, p. 27.

89. Respuesta, p. 27.

63. Con respecto a la aseveración de la Peticionaria de que el Proyecto ocasionará daños irreparables al ambiente de Cerro de San Pedro, el Secretariado considera que el hecho de que la AIA-2006 reconozca que el estado de degradación del ambiente en Cerro de San Pedro es un factor que se tomó en cuenta para autorizar el impacto ambiental del Proyecto,⁹⁰ deja cuestiones abiertas que no se abordan en su integridad por la respuesta de México. El Secretariado nota que la DGIRA compara la calidad ambiental de un área natural protegida ubicada en la proximidad del Proyecto para sustentar el argumento sobre la degradación que presenta Cerro de San Pedro. El Secretariado considera que el impacto *ad pertetuum* en el suelo del sitio del Proyecto y la conclusión en la AIA-2006 de que el Proyecto es factor de mejora en las condiciones ambientales de Cerro de San Pedro son cuestiones que en otras circunstancias podrían ameritar su inclusión en un expediente de hechos. Ambas generan preguntas respecto de cómo los principios precautorio y del desarrollo sustentable fueron observados al emitir la AIA-2006. Al respecto, incluso si México sostiene que la LGEEPA no ha incorporado el principio precautorio, la referencia que la DGIRA hace en su AIA-2006 al principio precautorio como principio vinculante⁹¹ claramente sugiere, en alguna medida, su aplicabilidad al procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

64. El Secretariado nota que hay cuestiones centrales abiertas sobre cómo un proyecto de minería a cielo abierto —tomando en consideración sus efectos a largo plazo en el suelo— afecta los esfuerzos de restauración ambiental. Sin embargo, tales factores están sujetos a la consideración de los tribunales en México y la información que puede ser crucial para integrar un expediente de hechos no está disponible al público, aun si tal expediente se amerita.

65. El Secretariado también ha examinado la aseveración de la Peticionaria sobre la presunta violación en que la DGIRA incurrió al autorizar el Proyecto sin la supuesta observancia de las restricciones impuestas por el POSLP. Un expediente de hechos, en caso de ameritarse, podría presentar información fáctica respecto al uso del SCIAN en la evalua-

90. Respuesta, prueba 6: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 emitido por la DGIRA, por el que se otorga la autorización en materia de impacto ambiental a favor de Minera San Xavier, S.A. de C.V., pp. 105-108.

91. La DGIRA “ha cumplido con el principio de precautoriedad al que debe acotarse, invariablemente, la actuación de la autoridad responsable de la evaluación del impacto ambiental[.]”. Respuesta, prueba 6: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 emitido por la DGIRA, por el que se otorga la autorización en materia de impacto ambiental a favor de Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 100.

ción de los componentes transformativos del Proyecto;⁹² la expedición por parte de la DGIRA de guías que hacen referencia a componentes industriales en los proyectos de minería;⁹³ el uso de los términos *industria extractiva* e *industria minera* en documentos empleados por la DGIRA para la autorización del Proyecto,⁹⁴ y la conclusión de la DGIRA de que la implementación de programas ambientales del Proyecto realizará los fines que el gobierno del estado de San Luis Potosí plantea en el POSLP.⁹⁵

66. La Peticionaria asevera que la DGIRA violó un fallo judicial que impuso directrices para la emisión de una nueva autorización en materia de impacto ambiental, las cuales contenían, entre otros factores, la consideración del POSLP. El análisis incluido en la AIA-2006 demuestra que la DGIRA llevó a cabo una revisión del alcance legal y aplicabilidad del POSLP; determinó que el POSLP es un instrumento administrativo obligatorio, y concluyó que el POSLP no impone limitaciones en cuanto a la viabilidad del Proyecto en Cerro de San Pedro. La Peticionaria cuestiona el razonamiento de la DGIRA al considerar las restricciones a las actividades mineras tanto en la SEM-07-001 como en el recurso de queja interpuesto ante el TFJFA.

67. Los factores expuestos en el párrafo anterior son cuestiones que conciernen a la interpretación de un fallo judicial en el derecho mexicano y no son temas para el Secretariado de la CCA. Lo que el Secretariado de la CCA puede hacer en un expediente de hechos es analizar las aseveraciones relativas a la falta de aplicación de la legislación ambiental en conformidad con el ACAAN y las Directrices, y considerar hechos relacionados con tales aseveraciones. Las aseveraciones legales respecto al POSLP tienen que ver —aparentemente— con la insatisfacción de la Peticionaria sobre la manera en que un órgano administrativo interpreta

92. Por ejemplo, en los procesos de lixiviación en montones, cianuración, precipitación química, fundición en hornos rotatorios y obtención del concentrado líquido. Respuesta, prueba 6: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 emitido por la DGIRA, por el que se otorga la autorización en materia de impacto ambiental a favor de Minera San Xavier, S.A. de C.V., pp. 15-29.

93. *Guía para elaborar la manifestación de impacto ambiental modalidad regional de proyectos mineros*, Semarnat, Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, en <[http://www.semarnat.gob.mx/tramitesyservicios/informaciondetramites/Impacto%20ambiental/GUIAS/REGIONALES/GUIAS/RMIA\(minero\).doc](http://www.semarnat.gob.mx/tramitesyservicios/informaciondetramites/Impacto%20ambiental/GUIAS/REGIONALES/GUIAS/RMIA(minero).doc)> (consulta realizada el 13 de febrero de 2009).

94. M. Logsdon, K. Hagelstein y T. Mudder., *The Management of Cyanide in Gold Extraction*, International Council on Metals and the Environment, en <<http://www.icmm.com/page/1616/the-management-of-cyanide-in-gold-extraction>> (consulta realizada el 13 de febrero de 2009).

95. Respuesta, prueba 6: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.0567/06 emitido por la DGIRA, por el que se otorga la autorización en materia de impacto ambiental a favor de Minera San Xavier, S.A. de C.V., p. 73.

una orden judicial, lo que es una cuestión que escapa el alcance de un expediente de hechos.

68. La elaboración de un expediente de hechos no implica la interpretación, replanteamiento o revisión sobre cómo los tribunales nacionales o un órgano administrativo del gobierno interpretan la legislación ambiental de la Parte. Ello corresponde a actividades propias de los poderes del Estado, incluido el poder judicial. La Peticionaria en esencia solicita al Secretariado el replanteamiento, interpretación y aplicación de la AIA-2006, lo cual rebasa la autoridad del Secretariado.

69. A la luz de lo anterior, el Secretariado determina que las aseveraciones relacionadas con el POSLP no ameritan la elaboración de un expediente de hechos.

D. Conclusión

70. Finalmente, el Secretariado nota que, en conformidad con el ACAAN y las Directrices, los factores que motivan esta Determinación incluyen: 1) la existencia de procedimientos en curso intentados por la Peticionaria en relación con las mismas cuestiones planteadas en la petición; 2) la falta de información disponible al público para la preparación de un expediente de hechos, en virtud de la confidencialidad de tales procedimientos y, en el mismo sentido, la preocupación respecto del uso eficiente de recursos para la elaboración de un expediente de hechos;⁹⁶ 3) la escasez de cuestiones centrales abiertas que ameritan la elaboración de un expediente de hechos, y 4) la posibilidad de que inadvertidamente se dupliquen esfuerzos cuando cuestiones idénticas se encuentran ante un tribunal.⁹⁷

V. DETERMINACIÓN

71. Sin opinar sobre la legitimidad de las aseveraciones expresadas por la Peticionaria en torno a la autorización del Proyecto y con base en

96. El Secretariado también ha considerado la existencia de recursos al alcance de la Peticionaria que pueden intentarse con relación a buena parte de sus aseveraciones. Véase nota 32, *supra*.

97. La accesibilidad a la información ambiental y los tipos de información que un expediente de hechos puede incluir han sido factores a considerar en la elaboración de expedientes de hechos. Véanse, por ejemplo, SEM-04-007 (*Automóviles de Quebec*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de mayo de 2005), pp. 14-15; SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005), p. 2, y SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005), p. 21.

las razones anteriormente expuestas, el Secretariado determina, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de la petición SEM-07-001 (*Minera San Xavier*). En conformidad con el apartado 9.6 de las Directrices, se notifica a la Peticionaria y al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental que se da por concluido el proceso relativo a esta petición.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Dane Ratliff, director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

y

Paolo Solano, oficial jurídico

ccp: Enrique Lendo, Semarnat
David McGovern, Environment Canada
Scott Fulton, US-EPA
Peticionaria

SEM-07-005

(Residuos de perforación en Cunduacán)

PETICIONARIOS: ASOCIACIÓN ECOLÓGICA SANTO TOMAS, Y OTROS

PARTE: MÉXICO

FECHA: 26 de julio de 2007

RESUMEN: Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que realiza la empresa Consorcio de Arquitectura y Ecología (Caresa) en el municipio de Cunduacán, Tabasco.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(3) Petición desestimada después de la respuesta de
(8 de abril de 2009) la Parte.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(3) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionarios:	Comité de Derechos Humanos de Tabasco Asociación Ecológica Santo Tomás
Representados por:	Efraín Rodríguez León José Manuel Arias Rodríguez
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición revisada:	3 de octubre de 2007
Petición original:	26 de julio de 2007
Fecha de la determinación:	8 de abril de 2009
Núm. de petición:	SEM-07-005 (<i>Residuos de perforación en Cunduacán</i>)

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o el “Acuerdo”) crearon un proceso por el que cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental puede presentar una petición cuando considere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) examina inicialmente las peticiones recibidas con base en los criterios establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple tales criterios, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta de la Parte —si la hubiere— y, en conformidad con el ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a*

la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las “Directrices”), el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos. Cuando el Secretariado considera que se justifica la elaboración de un expediente de hechos, así lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, descarta la petición. Ahora bien, en conformidad con el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte en cuestión puede notificar si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite.

2. El 26 de julio de 2007, el Comité de Derechos Humanos de Tabasco y la Asociación Ecológica Santo Tomás (los “Peticionarios”) presentaron al Secretariado una petición (la “petición original”) en la que aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que la empresa Consorcio de Arquitectura y Ecología (“Caresa”) realiza en el municipio de Cunduacán, Tabasco. El 12 de septiembre de 2007, el Secretariado determinó que la petición original no satisfacía algunos de los criterios enlistados en el artículo 14(1), entre otros aspectos por carecer de información sobre la legislación ambiental en cuestión, y así lo notificó a los Peticionarios, otorgándoles 30 días para presentar una versión revisada de su petición. El 10 de octubre de 2007, los Peticionarios presentaron una nueva petición con información sobre la legislación ambiental en cuestión, así como con información para documentar sus aseveraciones (la “petición revisada”).

3. El 13 de diciembre de 2007, el Secretariado determinó que la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de México en términos del artículo 14(2). El 12 de mayo de 2008, México presentó su respuesta (la “respuesta”), informando que ésta contenía información confidencial en conformidad con el artículo 39 del ACAAN, y tres días después, presentó un resumen de la información confidencial de la respuesta, para su divulgación al público.

4. Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta de México, **el Secretariado da por terminada la petición SEM-07-005 conforme al artículo 14(3)(a), en virtud de la existencia de recursos pendientes de resolverse.** Mediante la presente determinación, y en apego al inciso 9.4 de las Directrices, el Secretariado explica las razones por las cuales ha decidido no continuar con el proceso relativo a esta petición.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

5. Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 28: fracción IV, 35 *Bis* 1, 170 y 170 *Bis* de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), y 5 inciso M, fracción I, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA). Los Peticionarios aseveran que el gobierno de México está omitiendo la aplicación efectiva de la citada legislación ambiental en relación con un proyecto para la construcción y operación de una planta de tratamiento de lodos, recortes de perforación, aguas residuales y residuos industriales (el "Proyecto"), promovido por la empresa Caresa.¹ Los Peticionarios manifiestan que el Proyecto en cuestión se realiza a una distancia de 25 metros de asentamientos humanos en Cunduacán, Tabasco, y se hace sin contar con las medidas de seguridad ordenadas en la autorización en materia de impacto ambiental, lo que está ocasionando problemas de salud a los habitantes de la localidad.²

6. A decir de los Peticionarios, Caresa inició el Proyecto el 6 de septiembre de 2004, sin contar con la debida autorización en materia de impacto ambiental y, para obtenerla, la empresa proporcionó información falsa respecto del inicio de actividades en una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) que no ingresó para su evaluación sino hasta diciembre de 2004.³

7. Los Peticionarios manifiestan que en abril de 2005, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) informó a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) —facultada para dictaminar la MIA— que Caresa utilizó para el relleno del sitio del Proyecto recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida.⁴ El 3 de junio de 2005, la DGIRA emitió la autorización en materia de impacto ambiental, condicionando la ejecución del Proyecto a la realización de trabajos de limpieza del predio consistentes en la remoción, tratamiento y disposición final de lodos utilizados para el relleno del sitio.⁵ Aseveran también que, a pesar de que la DGIRA estableció como condicionante la restauración previa del sitio, no fijó un plazo para su cumplimiento ni consideró

1. Petición revisada, p. 10.

2. Petición original, pp. 2, 3 y 6.

3. *Ibid.*, pp. 3-4.

4. Anexo de la petición original: Oficio EOO.-DGIFC.-0321/2005, de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

5. Petición original, p. 6.

otras medidas para la protección del ambiente y la salud humana.⁶ De acuerdo con los Peticionarios, en agosto de 2005 comunicaron el asunto por escrito a la delegación de la Profepa en el estado de Tabasco, solicitando hacer efectivo el cumplimiento de las condicionantes de la autorización de impacto ambiental; sin embargo, supuestamente no encontraron una respuesta satisfactoria⁷ y —señalan— no se les informó adecuadamente acerca de las multas y medidas de seguridad impuestas por la Profepa.⁸

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE MÉXICO

A. Existencia de recursos pendientes de resolución

8. En su respuesta, México notifica al Secretariado la existencia de un procedimiento administrativo ante la Profepa, un procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y un procedimiento penal ante la Procuraduría General de la República (PGR),⁹ los cuales —afirma México— están relacionados directamente con el asunto planteado en la petición, por lo que solicita al Secretariado que dé por terminado el trámite de la petición, en conformidad con el artículo 14(3)(a) del Acuerdo.

B. Improcedencia de la petición

9. México señala que la petición SEM-07-005 era inadmisibles porque no identifica claramente a la persona y a la organización que la presenta,¹⁰ y por lo tanto no satisface el inciso b) del artículo 14(1) del ACAAN ni el inciso 2.2 de las Directrices. Asevera, además, que al no haberse adjuntado documentos comprobatorios del domicilio que se señala en la petición,¹¹ no se satisface el inciso f) del artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, México cuestiona que el Secretariado haya admitido la petición porque estima que ésta no proporcionó información suficiente para sustentar las aseveraciones de los Peticionarios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14(1)(c) del Acuerdo. Al respecto, México afirma que la petición no contenía una relación sucinta de los hechos en los que fundan la supuesta omisión de México y que no incluía las pruebas documentales para sustentar la petición.¹²

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, pp. 6-7.

8. *Ibid.*, p. 9.

9. Respuesta, p. 1.

10. *Ibid.*, p. 15.

11. *Ibid.*, pp. 19-20.

12. *Ibid.*, pp. 21, 40-42.

C. Presuntas omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental

10. México señala que investigó si en el sitio en cuestión se llevaban a cabo obras o actividades que pudieran haber ocasionado desequilibrio ecológico grave; verificó si Caresa contaba con las autorizaciones, licencias y permisos correspondientes y si la empresa cumplía con las medidas de seguridad impuestas en la autorización en materia de impacto ambiental; instauró un procedimiento administrativo en el que impuso dos multas: la primera por violaciones a la legislación en materia de impacto ambiental y otra por incumplimiento de las medidas ordenadas por la Profepa;¹³ verificó el cumplimiento de medidas correctivas derivadas de una resolución en el procedimiento administrativo; solicitó a la autoridad fiscal el inicio de un procedimiento administrativo de ejecución del cobro de la segunda multa, e interpuso ante la PGR una denuncia penal en contra de funcionarios de la empresa Caresa por hechos que puedan ser constitutivos del delito tipificado en el artículo 420 Quater: fracción V del Código Penal Federal (CPF).¹⁴

11. Respecto de la aseveración en la petición sobre la supuesta omisión en la atención y trámite de dos denuncias populares, México informa que ambas han sido debidamente atendidas e informados los Peticionarios de su curso legal.¹⁵ Sobre la afirmación de la supuesta peligrosidad ambiental del Proyecto, México informa que los residuos y materiales peligrosos se consideraron en la MIA y que los procesos y tecnologías fueron analizadas debidamente por la DGIRA.¹⁶ Agrega que mediante el otorgamiento de la autorización en materia de impacto ambiental, se condicionó la ejecución del Proyecto a la realización de la compactación e impermeabilización del suelo, con la colocación de arcilla y una geomembrana de polietileno de alta densidad en cada una de las presas de tratamiento de residuos a fin de evitar la infiltración al subsuelo de algún contaminante.¹⁷

12. México hace referencia a la disposición de materiales contaminantes sin previa autorización por parte de Caresa. Al respecto, asevera que estableció como condicionante del Proyecto la restauración previa del sitio, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el

13. La primera multa fue impuesta el 11 de agosto de 2006 por 1,658,673.60 pesos y la segunda se impuso el 15 de enero de 2007 por \$1,719,380.

14. Respuesta, pp. 43-44.

15. *Ibid.*, pp. 46-49.

16. *Ibid.*, p. 54.

17. *Ibid.*, p. 56.

medio ambiente,¹⁸ por lo que —afirma— aplicó efectivamente el artículo 28 de la LGEEPA que prevé la obligación de obtener autorización en materia de impacto ambiental, previo a la realización de obras o actividades.

13. Por cuanto a la aseveración de los Peticionarios sobre la supuesta falta de sanción a Caresa por la disposición de lodos de perforación sin medidas de prevención adecuadas, México hace notar que ordenó las medidas de seguridad necesarias, cuyo incumplimiento originó la imposición de sanciones. México hace notar además que la Profepa interpuso ante la PGR una querrela por delitos ambientales.¹⁹ Lo anterior —concluye México— indica que la Profepa ordenó a Caresa una serie de medidas de urgente aplicación, cuyo incumplimiento dio origen a sanciones administrativas y un procedimiento penal en contra de la empresa.²⁰

IV. RAZONAMIENTO DEL SECRETARIADO

14. La presente determinación corresponde a la etapa del procedimiento de peticiones prevista en el artículo 14(3) del ACAAN. El Secretariado ha considerado las objeciones procedimentales de México sobre la admisibilidad de la petición y no encuentra razones contundentes para variar su determinación del 13 de diciembre de 2007. Ahora bien, a la luz de la información proporcionada por México en su respuesta, relativa a la existencia de procedimientos pendientes, y en conformidad con el artículo 14(3)(a), el Secretariado determina no continuar con la petición SEM-07-005 y presenta a continuación las razones de su determinación.

A. Consideración sobre la admisibilidad de la petición en conformidad con el artículo 14(1), incisos b), c) y f) del ACAAN

15. México asevera que el Secretariado no debió admitir la petición SEM-07-005 porque no cumple con los incisos b), c) y f) del artículo 14(1) del ACAAN. El Secretariado no encuentra que las aseveraciones de México constituyen una razón para modificar su determinación del 13 de diciembre de 2007.

16. El **artículo 14(1)(b)** del ACAAN y el inciso 2.2 de las Directrices señalan que el Secretariado está autorizado para examinar una petición si ésta “*identifica claramente*” a la persona u organización que la pre-

18. *Ibid.*, p. 64.

19. *Ibid.*, pp. 66-69.

20. *Ibid.*, pp. 71-74.

senta. México asevera que la petición no identifica claramente a las personas y organizaciones que presentan la petición, en virtud de que no se adjuntaron documentos que permitan identificar claramente a Efraín Rodríguez León y José Manuel Arias Rodríguez, ni a las asociaciones denominadas Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C., y Asociación Ecológica de Santo Tomás, A.C., además de que no se incluyen los contratos constitutivos de dichas asociaciones ni las constancias del Registro Público de la Propiedad.²¹

17. El Secretariado consideró en su determinación del 13 de diciembre de 2007 que la mención del nombre y dirección de la persona u organización que presentó la petición fue suficiente para que el Secretariado pudiera identificar claramente a los Peticionarios y comprobar la residencia o establecimiento en el territorio de una Parte. Ni el Acuerdo ni las Directrices indican que los requisitos para acreditar la identificación de un peticionario y de su residencia sean como México los asevera en su respuesta.

18. El inciso c) del artículo 14(1) del ACAAN establece que una petición debe proporcionar “información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla”. El inciso 5.3 de las Directrices añade que una petición debe contener “una relación sucinta de los hechos” en los que está basada. México alega que la petición no satisface dicho requisito porque las aseveraciones de los Peticionarios no se substancian mediante una “relación sucinta de los hechos”.²² Sin embargo, Secretariado consideró que los hechos descritos y las pruebas documentales adjuntas a la petición permitieron examinarla y fueron suficientes para sustentar la petición y la aseveración central en ésta: la supuesta omisión de México en la aplicación efectiva de las condicionantes en la autorización de impacto ambiental para la realización de un proyecto de tratamiento y disposición final de residuos de lodos de perforación en Cunduacán, Tabasco.

19. En su determinación del 13 de diciembre de 2007, el Secretariado tomó en cuenta la siguiente información adjunta a la petición:

- a) Oficio PFFA.27.07/00073/2005, de fecha 10 de enero de 2005, emitido por el delegado de la Profepa en el estado de Tabasco, y oficio SPADS/1189/2004, de fecha 19 de noviembre de 2004, emitido por la Dirección de Protección y Evaluación Ambiental de la Sedespa. Esa documentación se relaciona con las visitas de inspección al

21. *Ibid.*, p. 16.

22. *Ibid.*, p. 21.

sitio del Proyecto y la aseveración de los Peticionarios de que la ni la Profepa ni la Sedespa encontraron evidencias de suelo contaminado.

- b) Resumen ejecutivo de la manifestación de impacto ambiental del Proyecto. Este documento —ingresado por Caresa ante la DGIRA en diciembre de 2004— señala que el avance del Proyecto al momento de elaborar el estudio era de cero por ciento y se relaciona con la aseveración de los Peticionarios sobre la supuesta falsedad de la información para obtener la autorización en materia de impacto ambiental.
- c) Oficio EOO.-DGIFC.-0321/2005, de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa. En esa documentación se observa que la Profepa solicitó a la DGIRA:

[n]egar la autorización en materia de impacto ambiental a la empresa CARESA, para el proyecto que se localiza en el [m]unicipio de Cunduacán, Tabasco, hasta en tanto demuestre a esta Secretaría que efectuó el retiro de los citados materiales y, en su caso, el saneamiento del suelo, toda vez que dicha empresa inició la construcción del proyecto sin contar con la referida autorización.
- d) Oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05, de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la DGIRA, en el que asienta que Caresa:

[u]tilizó recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida por la Profepa [y que] dichos recortes se emplearon para el relleno del predio donde se pretende llevar a cabo el proyecto.
- e) Resolución administrativa en el expediente PFFA/SII/DGIFC/47/0003-06, de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa, en la que se documenta una multa impuesta a Caresa por no llevar a cabo las medidas ordenadas en la autorización en materia de impacto ambiental.

20. De donde se desprende que, en efecto, la petición fue acompañada de información suficiente para sustentar las aseveraciones centrales de los Peticionarios.

21. El **inciso f) del artículo 14(1)** del ACAAN establece que una petición debe “presentarse por una persona u organización que reside o está

establecida en territorio de una Parte.” México alega que el cumplimiento con este requisito debe demostrarse mediante una constancia de domicilio o de residencia, o mediante cualquier otro documento que fehacientemente así lo demuestre, y no sólo por su dicho. Al respecto, México señala que los Peticionarios indicaron cierto domicilio del que, sin embargo, no adjuntaron ningún documento comprobatorio,²³ por lo que la petición no cumplió con el requisito del artículo 14(1)(f).

22. Nada en las Directrices o el Acuerdo indican que el Secretariado deba solicitar la acreditación del domicilio de la manera en que lo solicita México en su respuesta.

23. La oración inicial del artículo 14(1) requiere al Secretariado determinar (guiado por el inciso 7 de las Directrices) si una petición cumple con los seis criterios en él establecidos. Al hacer esa determinación, con frecuencia resulta necesario interpretar el sentido de las disposiciones del artículo 14(1). El que el Secretariado pueda interpretar sus instrumentos constitutivos se funda en la doctrina de la “efectividad” que el derecho público internacional adopta, y que ha sido descrita en recientes laudos arbitrales:

[L]as organizaciones internacionales han procedido regularmente a la interpretación de sus instrumentos constituyentes [...] aplicando el concepto de “efectividad” institucional. Aun cuando el texto básico tal vez no confiera explícitamente a la organización atribuciones para actuar de una manera específica, el derecho internacional entraña la autorización, e incluso la exigencia de que la organización, si lo juzga necesario para poder desempeñar efectivamente todas sus funciones, interprete sus procedimientos de una manera constructiva orientada al logro del objetivo que presumiblemente procuraban las partes. Lo mismo es cierto en el caso de los órganos judiciales internacionales. (Fallo relativo a la controversia territorial entre *la Jamahiriya Árabe Libia y el Chad* (*Informes de la Corte Internacional de Justicia*, 1994, págs. 6 y 25) y los casos que en él se citan para apoyar “uno de los principios fundamentales de la interpretación de los tratados, que siempre se ha respetado en la jurisprudencia internacional, a saber, el de la efectividad [...]”).²⁴

24. A pesar de que el Secretariado no es una corte o un órgano de resolución de controversias, es parte integral de una organización internacional —la Comisión para la Cooperación Ambiental— y considera que, para emitir las determinaciones previstas en los artículos 14 y 15 y, por lo

23. *Ibid.*, pp. 20-21.

24. Comisión de Límites entre Eritrea y Etiopía, Declaración de la Comisión del 27 de noviembre de 2006, Consejo de Seguridad de la ONU, Doc. S/2006/992, 15 de diciembre de 2006, 10-34, p. 15.

tanto, llevar a cabo su mandato, necesariamente debe serle posible interpretar las disposiciones de los artículos 14 y 15 y disposiciones relativas en el ACAAN, como el artículo 45. Además, el inciso 5.6(b) de las Directrices orienta al Secretariado a considerar “si el estudio ulterior de los asuntos planteados contribuiría a alcanzar las metas del Acuerdo”. Al evaluar si una petición cumple los requisitos del Artículo 14(2), el Secretariado debe a su vez considerar si “la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo”. En conformidad con el artículo 31(1) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, (la “Convención de Viena”), “[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.²⁵ En diversas partes de las Directrices y del ACAAN, se orienta al Secretariado para interpretar y aplicar las disposiciones de los artículos 14 y 15 del ACAAN, a la luz de su objeto y fin, (*v.gr.* “los objetivos del ACAAN”). El artículo 31(1) de la Convención de Viena ayuda a elucidar esta tarea.

25. A la luz de lo anterior, y habiendo revisado cuidadosamente la respuesta de México en relación con la aplicación de los incisos b), c) y f) del artículo 14(1), el Secretariado considera que:

- a) El sentido corriente de las palabras “identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición” del artículo 14(1)(b), tomado en el contexto del propio artículo, no requiere explícitamente los tipos de documentación que México señala en su respuesta. En este caso, fue posible identificar a los Peticionarios a través de la información proporcionada al Secretariado: los nombres, direcciones y datos de contacto, mismos que el Secretariado verificó mediante ulterior correspondencia. En cuanto al objeto y fines del artículo 14(1)(b), parecen identificarse tres vertientes: en primer lugar, ayudar a establecer el carácter *bona fide* de una petición y, junto con el artículo 14(1)(f), a determinar si proviene de una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte; segundo, permitir al Secretariado comunicarse con el peticionario en la medida que sea necesario y en conformidad con las disposiciones aplicables del Acuerdo y las Directrices, particularmente las que requieren al Secretariado se comunique por escrito por medios confiables de comunicación y que ordenan

25. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de Mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

que se informe al peticionario del avance de su petición (directrices 3.7 y 3.9, respectivamente); tercero, permitir a la Parte en cuestión determinar si existen procedimientos pendientes o cuestiones que involucren al peticionario. En esta petición, no hubo duda alguna sobre la identidad de los Peticionarios que pueda haber motivado la solicitud de los documentos que México asevera eran necesarios para la adecuada aplicación del artículo 14(1)(b). Al referirse a la identidad de los Peticionarios, México en su respuesta no prueba lo contrario. Sin embargo, si el Secretariado hubiese tenido dudas sobre la identidad de los Peticionarios durante el examen inicial de la petición o al analizar la respuesta de México, habría solicitado a los Peticionarios aclarar su identidad, posiblemente mediante la solicitud del tipo de documentos que México señala. Si la identidad de los Peticionarios no hubiese sido claramente establecida en conformidad con el artículo 14(1)(b), el Secretariado no habría continuado con el trámite de la petición.

- b) El artículo 14(1)(c) establece que una petición debe “proporciona[r] información *suficiente* que permita al Secretariado *revisarla* [énfasis añadido]”. Sin embargo, cuando México cuestiona la determinación del Secretariado de solicitar una respuesta de la Parte, parece pedirle que, al analizar el cumplimiento del inciso c) del artículo 14(1), aplique niveles de examen que se encuentran en fases posteriores del proceso. El artículo 14(1)(c), sin embargo no parece referirse a la consideración de los méritos de las aseveraciones hechas en una petición, como sí lo hace el artículo 15(1) con arreglo al cual el Secretariado considera si se amerita la elaboración de un expediente de hechos. Más aún, no hay en las Directrices o el Acuerdo definición sobre lo que constituye una “relación sucinta de los hechos” ni lo que son “las pruebas documentales” que puedan ser necesarias para revisar una petición. Aquí, una vez más, el Secretariado debe usar su discreción al interpretar el sentido ordinario del artículo 14(1)(c) a la luz de su objeto y fines. El requisito del artículo 14(1) en el sentido de que una petición deba contener “información suficiente” que permita al Secretariado “revisarla”, parece —simplemente— denotar que una petición debe incluir información suficiente para que el Secretariado pueda valorar si se satisfacen o no los criterios del listado a) a f) del artículo 14(1), criterios que en buena medida pueden, razonablemente, caracterizarse como de naturaleza administrativa. En cuanto a la objeción de México de que la petición no contiene una relación sucinta de los hechos, es importante considerar que el inciso 3.3 de las Directrices limita la extensión de las peticiones a no

más de 15 páginas mecanografiadas en hojas tamaño carta. Se requiere que dentro de esa extensión una petición cubra los elementos establecidos en los incisos a) a f) del artículo 14(1) y además dé cuenta de los criterios establecidos en el apartado 5 de las Directrices. En este caso, la petición —de once páginas de extensión, incluidas las citas— contenía aseveraciones relacionadas a un lapso de más de dos años. En opinión del Secretariado, los Peticionarios proporcionaron una relación sucinta de los hechos que en, efecto, le permitió llevar a cabo una revisión inicial de la petición en conformidad con el artículo 14(1).

- c) En el mismo orden de discusión del anterior punto a), el Secretariado considera que el sentido corriente del artículo 14(1) de ninguna manera entraña el requisito de exhibir al Secretariado evidencia documental que acredite que el peticionario reside o está establecido en el territorio de una de las Partes.²⁶ Nada en las Directrices o el Acuerdo especifica que deba proporcionarse al Secretariado semejante prueba para evaluar si una petición cumple con el criterio del artículo 14(1)(f), el cual parece ocuparse —simplemente— de establecer que el peticionario está en el territorio de alguna de las Partes del ACAAN y no en otro estado que no forma parte del Acuerdo. En esta petición, los Peticionarios proporcionaron nombres, números telefónicos, dirección y correos electrónicos en México; además, la petición original portaba el sello de, al parecer, un oficial del municipio de Cunduacán. No hubo elementos que pudieran haber hecho pensar al Secretariado que los Peticionarios no eran una “persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte”. Sin embargo, si la revisión inicial de la petición o el análisis de la respuesta de México hubiesen arrojado dudas sobre la identidad de los Peticionarios, el Secretariado habría solicitado a los Peticionarios la inmediata aclaración sobre su residencia o establecimiento en el territorio de una de las Partes. Si la residencia de los Peticionarios no hubiera sido claramente establecida en conformidad con el artículo 14(1)(f), el Secretariado no habría continuado con el trámite de la petición.

26. El Secretariado encuentra mayor soporte a la consideración de que puede interpretar así los artículos 14(1)(b) y (f), dentro de su ámbito de discrecionalidad, en el mandato que establece que el Secretariado ha de salvaguardar la identidad de un peticionario si éste así lo solicita, en conformidad con el artículo 11(8)(a) del ACAAN y el inciso 17.1 de las Directrices. Cuando el Secretariado debe salvaguardar la identidad del peticionario en conformidad con el artículo 11(8)(a) del ACAAN y la Directriz 17.1, queda sólo a discreción del propio Secretariado determinar la identidad del peticionario, toda vez que ésta no puede revelarse a un tercero.

26. En vista de lo anterior, el Secretariado evoca previas determinaciones relacionadas con el artículo 14(1) para afirmar que “no puede esperarse que una petición contenga una discusión exhaustiva de cada criterio y factor para que ésta cumpla el artículo 14(1) [...] para hacer una consideración más profunda”.²⁷

B. Consideración sobre la existencia de recursos pendientes de resolución

27. México solicitó que la información respecto de los procedimientos pendientes de resolución se mantuviera como confidencial y reservada en términos de los artículos 39 (1) y (2) del ACAAN. El inciso 17.3 de las Directrices reconoce que “la información confidencial o privada proporcionada por una Parte [...] puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos” y también incita a la Parte a “proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.” El 15 de mayo de 2008 México presentó, para su divulgación al público, un resumen de la información confidencial relativa a procedimientos relacionados con el mismo asunto planteado por los Peticionarios.

28. En su respuesta, México solicitó que, con base en el artículo 14(3)(a), el Secretariado desechara la petición SEM-07-005 en virtud de la existencia de procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución. En relación con lo anterior, México citó un procedimiento administrativo ante la Profepa, un procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y un procedimiento penal ante la PGR.

29. El artículo 45(3)(a) del ACAAN define “procedimiento judicial o administrativo” como:

una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa.

27. SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), 8 de septiembre de 1999, p. 3. Disponible en <<http://www.cec.org/citizen/submissions/details/index.cfm?varlan=english&ID=50>> (consulta realizada el 27 de febrero de 2009).

30. El Secretariado ha señalado en otras determinaciones²⁸ que al aplicar esta forma excepcional de terminación de la petición, verifica si se trata de un procedimiento judicial o administrativo descrito en el artículo 45(3) del Acuerdo; si el trámite de dicho procedimiento iniciado por la Parte es oportuno de acuerdo con su legislación y está relacionado con el mismo asunto planteado en la petición, y si el procedimiento invocado por la Parte en su respuesta puede —potencialmente— resolver el asunto planteado en la petición. El Secretariado también ha señalado que al excluir procedimientos que caen en el ámbito del artículo 45(3)(a) —e incluso otros que no se ajustan exactamente a la definición de ese artículo— se evita la duplicación de esfuerzos y la interferencia con un litigio pendiente.

31. El Secretariado ya ha determinado que los conceptos de “procedimiento judicial o administrativo” y el término “realizado por una Parte” a los que se refiere el artículo 45(3)(a) del ACAAN deben interpretarse como aquellos procedimientos judiciales o administrativos que hayan sido iniciados por una de la Partes:

En otras palabras, cuando un gobierno se encuentre activamente involucrado en buscar medidas de aplicación relacionadas contra uno o más actores implicados en una petición bajo el artículo 14, el Secretariado está obligado a terminar su examen de las aseveraciones de no-aplicación. Los ejemplos listados en el artículo 45(3)(a) apoyan este enfoque, ya que los tipos de acciones que [el artículo] enumera son realizadas casi de forma exclusiva por las autoridades gubernamentales competentes para aplicar o implementar la ley;²⁹

32. Los Peticionarios aseveran que Caresa no ha dado cumplimiento a la condicionante 2 de la autorización en materia de impacto ambiental que ordena la restauración del predio y la colocación de una geomembrana para la realización del Proyecto.

28. “El compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN impide al Secretariado interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado.” SEM-01-001 (*Cytrar II*), Notificación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). Cfr. SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998); SEM- 03-003 (*Lago de Chapala II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales Carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005), y SEM-05- 002 (*Islas Coronado*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

29. SEM-96-003 (*Oldman River I*), Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) (2 de abril de 1997).

33. El 6 de octubre de 2005, la Profepa realizó una inspección a la empresa Caresa a fin de verificar el cumplimiento con la legislación ambiental y en particular, el estado de cumplimiento de las condicionantes impuestas en la autorización en materia de impacto ambiental. Como resultado de la inspección, el 10 de febrero de 2006, la Profepa ordenó a Caresa la realización de medidas de urgente aplicación a fin de llevar a cabo las acciones necesarias para la limpieza del predio donde se llevaba a cabo el Proyecto y realizar la remoción de todo el material que fue utilizado para el relleno del predio. Como consecuencia del incumplimiento a las medidas de urgente aplicación impuestas a Caresa, el 11 de agosto de 2006 la Profepa le impuso una multa de \$1,658,673.60 y le ordenó llevar a cabo las medidas correctivas tendientes a la remediación del sitio en cuestión, en particular, la condicionante 2 de la autorización en materia de impacto ambiental.

34. El 23 de octubre de 2006 la Profepa constató que Caresa no había cumplido con las medidas ordenadas y, como consecuencia, el 15 de enero de 2007 emitió una resolución por la que impuso una segunda multa por \$1,719,380. El 23 de abril de 2007, la Profepa llevó a cabo una nueva visita de inspección a Caresa en la que confirmó el incumplimiento a las medidas correctivas impuestas. México informa que el procedimiento administrativo está suspendido, debido a que Caresa interpuso un recurso en contra de la resolución del 11 de agosto de 2006.

35. El juicio contencioso administrativo iniciado por Caresa se inició ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El 18 de enero de 2008 dicho Tribunal Federal dictó la sentencia que declaró la nulidad de la resolución del 11 de agosto de 2006. Ante tal circunstancia, el 5 de marzo de 2008 la Profepa interpuso el recurso de revisión en contra de dicha sentencia. México informa en su respuesta que el recurso presentado por la Profepa se encuentra aún pendiente de resolución.

36. México planteó además en su respuesta que existe una investigación penal en contra de Caresa ante la agencia del Ministerio Público de la Federación, iniciada por una querrela de la Profepa, por hechos relacionados con el delito previsto en el artículo 420 Quater: fracción V, del CPF, el cual establece:

Se impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien:

[...]

V. No realice o cumpla las medidas técnicas, correctivas o de seguridad necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa o judicial le ordene o imponga.

37. Si bien una investigación penal en curso por la posible comisión de delitos contra el ambiente no cae dentro de la definición del artículo 45(3) del ACAAN, el Secretariado ha determinado que no puede continuar con el análisis de la petición. El Secretariado ya ha estimado antes que una investigación penal sobre los temas planteados en una petición involucra cierto grado de confidencialidad y sensibilidad, por lo que la preparación de un expediente de hechos, en estas circunstancias, presenta también el riesgo potencial de interferir con la investigación penal.³⁰

38. En ese entendido, los procedimientos a los que se refiere México en su respuesta a la petición fueron iniciados por las autoridades pertinentes en ese país; se encuentran debidamente fundamentados en la legislación de dicha Parte, y encuadran —salvo una investigación penal— con el concepto de procedimiento administrativo del artículo 45(3)(a) del ACAAN. Adicionalmente, de la información provista al Secretariado se desprende que tales procedimientos se encuentran en una etapa procesal que, de recomendarse la preparación de un expediente de hechos por esta petición, podría verse interferida o duplicados los procedimientos. También, el Secretariado observa que las cuestiones materia de dichos procedimientos pendientes tratan sobre las aseveraciones hechas en la petición.

IV. DETERMINACIÓN

39. Sin emitir una opinión sobre los méritos de las preocupaciones que los Peticionarios han expresado en relación con los posibles efectos ambientales del Proyecto, y en particular por cuanto a que la DGIRA haya emitido la previa y necesaria autorización en materia de impacto ambiental con posterioridad al inicio de obras del Proyecto, el Secretariado ha determinado, por las razones aquí expuestas, que no puede continuar con el procedimiento respecto de la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), en virtud de la existencia de recursos pendientes de resolverse iniciados por México. En conformidad con el apartado 9.4 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN*, se notifica a los Peticionarios y al Consejo de la CCA que se da por concluido el proceso relativo a esta petición.

30. SEM-00-004 (*Tala en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001).

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat
David McGovern, Environment Canada
Scott Fulton, US-EPA
Peticionarios

SEM-08-001
(Proyecto La Ciudadela)

PETICIONARIOS: INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL, A.C.
Y OTROS

PARTE: MÉXICO

FECHA: 22 de febrero de 2008

RESUMEN: Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un sitio contaminado ubicado en Zapopan, Jalisco, en el que se pretende desarrollar el proyecto inmobiliario La Ciudadela.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 15(1) Determinación en términos del artículo 15(1)
(12 de agosto de 2010) de que la petición no amerita un expediente de hechos.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación conforme al artículo 15(1) de que no se amerita
la elaboración de un expediente de hechos

Peticionarios:	Instituto de Derecho Ambiental, A.C., Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. Colonos de Bosques de San Isidro, A.C.
Representados (respectivamente) por:	Raquel Gutiérrez Nájera Ludger Wilhelm Kellner Skiba Héctor Javier Berrón Autrique
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición recibida:	22 de febrero de 2008
Fecha de la determinación:	12 de agosto de 2010
Núm. de petición:	SEM-08-001 (<i>Proyecto La Ciudadela</i>)

I. INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”) examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las “Directrices”). Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme

a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias— da por terminado con el trámite de la petición.¹

2. El 22 de febrero de 2008, el Instituto de Derecho Ambiental, A.C., la Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. y la organización Colonos de Bosques de San Isidro, A.C. (los “Peticionarios”) representados, respectivamente, por Raquel Gutiérrez Nájera, Ludger Kellner Skiba y Héctor Javier Berrón Autrique, presentaron al Secretariado de la CCA una petición en conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN.

3. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un sitio supuestamente contaminado con metales pesados, ubicado en Zapopan, Jalisco, en el que se pretende desarrollar el proyecto inmobiliario La Ciudadela (el “Proyecto” o “La Ciudadela”).

4. En la petición se afirma que las autoridades ambientales omitieron asegurar la restauración del predio denominado “Labna”, en donde —señalan los Peticionarios— se desarrollaron actividades de producción de componentes electrónicos durante más de 30 años, lo que supuestamente ocasionó su contaminación.² Los Peticionarios aseveran que la empresa SSC Inmobiliaria seleccionó el predio Labna para la construcción del proyecto “La Ciudadela” y que, aun cuando la empresa realizó la disposición de suelo contaminado, el predio continúa —supuestamente— contaminado con metales pesados.³

5. El 2 de agosto de 2008, el Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó, en conformidad con los criterios del artículo 14(2), una respuesta del gobierno de México, misma que fue recibida por el Secretariado, conforme al artículo 14(3) del ACAAN, el 26 de septiembre de 2008.

1. Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar la página de las peticiones ciudadanas en el sitio web de la CCA, en: <<http://www.cec.org/citizen/?varlan=es>>.

2. Petición, p. 8.

3. *Ibid.*, p. 12.

6. Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta de México (la “Respuesta”), el Secretariado determina que la petición SEM-08-001 no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Mediante la presente determinación, y en conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices, el Secretariado explica sus razones.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

7. Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 2: fracción IV, 5: fracciones III, IV, V, VI, XVIII y XIX, 150, 151, 152 *Bis* y 189 a 199 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 1, 4, 5 y 8 del Reglamento de la LGEEPA en materia de residuos peligrosos (RRP); 1, 2, 3: fracciones II y VI, 68, 69, 71, 73, 75, 78 y 79 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), y 126, 127, 128 y 132 a 153 del Reglamento de la LGPGIR (el “Reglamento de la LGPGIR”), respecto del proyecto La Ciudadela que se pretende desarrollar en la ciudad de Zapopan, Jalisco.⁴

8. Afirman los Peticionarios que las empresas Motorola y ON Semiconductores (las “Empresas Motorola”) realizaron actividades de producción y manufactura de semiconductores y dispositivos electrónicos en el predio Labna durante más de 30 años, actividades que cesaron aproximadamente en 1999, cuando dichas empresas interrumpieron su producción en el lugar. Aseveran, asimismo, que la fase operativa de las Empresas Motorola comprendía la utilización de materiales y sustancias peligrosas y que, en consecuencia, ambas empresas calificaban como industrias generadoras de residuos peligrosos conforme a la legislación vigente en ese entonces.⁵ A decir de los Peticionarios, las empresas generadoras de residuos debieron informar dicha circunstancia a la autoridad ambiental, a efecto de llevar a cabo un manejo adecuado, en conformidad con las disposiciones normativas de la LGEEPA y el RRP, entonces “vigentes y aplicables”.⁶

9. En la petición se apunta también que cuando las Empresas Motorola dejaron de operar en el sitio, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) omitieron asegurar las condiciones de seguridad ambiental requeridas para el abandono del predio Labna.⁷

4. *Ibid.*, pp. 12-13. N.B. El Reglamento de la LGPGIR fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2006 y entró en vigor el 30 de diciembre de ese año.

5. Petición, p. 8.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, pp. 1 y 11.

10. Los Peticionarios aseveran que la situación de contaminación del predio no fue reportada a las autoridades por las partes en las operaciones de compraventa posteriores, ni tampoco por los notarios públicos que dieron fe de dichos actos, por lo que —en su opinión— no se observaron las obligaciones que las disposiciones citadas en la petición establecen en cuanto a reportar la transferencia de un predio con pasivos ambientales y remediar la contaminación generada.⁸ La petición anexa copias de diversas escrituras públicas en las que constan operaciones de venta del predio Labna y cuyos términos confirman —a decir de los Peticionarios— que las partes que intervinieron en dichas transacciones estaban conscientes de la contaminación en el sitio.⁹

11. Afirman que en marzo de 2007 uno de los Peticionarios presentó ante la Profepa una denuncia popular por la supuesta existencia de tales pasivos ambientales en el predio Labna y que, a su vez, empezó a solicitar información para verificar el manejo seguro de los residuos generados por los procesos industriales de las empresas que allí se encontraban.¹⁰ En respuesta a las solicitudes de información —se señala en la petición—, la Semarnat manifestó no tener registros o antecedentes documentales sobre el manejo de residuos peligrosos en este sitio.¹¹

12. Los Peticionarios aseveran, además, que en julio de 2007 la Semarnat autorizó a SSC Inmobiliaria una propuesta para realizar la disposición final de suelo contaminado con talio en el predio Labna. Una vez instrumentada por SSC Inmobiliaria, esta propuesta contó con la conformidad de la autoridad ambiental en noviembre de 2007.¹² Al respecto, con base en un estudio que acompaña a la petición, afirman que:

De la información anterior se desprende que el estudio que presenta SSC Inmobiliaria sobre el análisis del suelo del predio conocido como “[C]iudadela” es incompleto y no está apegado a las Normas Oficiales Mexicanas que aplican, a saber: NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 que establece criterios para determinar concentraciones de remediación de suelos contaminados por metales; la NMX-AA-123SCFI-2006, Muestreo de suelos para la identificación y la cuantificación de metaloides, y manejo de la muestra; la NOM-133-SEMARNAT-2000 Bifenilos Policlorados (BPC) especificaciones de manejo; y la NOM-052-SEMARNAT-2005 que establece las características y el procedimiento de identificación y clasificación de residuos peligrosos.¹³

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*, p. 7.

10. *Ibid.*, pp. 8-9.

11. *Ibid.*, p. 8.

12. *Ibid.*, pp. 10-11.

13. *Ibid.*, p. 9.

13. Los Peticionarios aseveran que del estudio anexo a su petición se desprende que la propuesta de remediación del predio Labna debió considerar no sólo el talio, sino otros residuos peligrosos aún existentes en el sitio del proyecto La Ciudadela.¹⁴

14. A decir de los Peticionarios, las autoridades ambientales no resolvieron en el fondo las preocupaciones ciudadanas que se han planteado respecto a la remediación del sitio, toda vez que lo declararon “libre de contaminantes” a sabiendas de que el predio seleccionado para el Proyecto sigue contaminado.¹⁵ La petición hace referencia a ciertos estudios que supuestamente demuestran que el predio Labna sigue contaminado por “cadmio activado (*sic*) y otros elementos químicos pesados como níquel, plata, oro, plomo, sulfato de carbón (*sic*), tetracloruro (*sic*), mercurio y otras sustancias.¹⁶

15. No obstante las condiciones persistentes en el predio Labna, la construcción del proyecto La Ciudadela inició —aseveran los Peticionarios— sin la debida autorización en materia de impacto ambiental.¹⁷

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

16. El 2 de agosto de 2008, México presentó su respuesta a la petición SEM-08-001, con base en el artículo 14(3) del ACAAN. México solicitó que el Secretariado no continúe con el trámite de la petición porque el asunto es materia de cuatro procedimientos judiciales pendientes de resolverse,¹⁸ una investigación penal en curso¹⁹ y tres procedimientos administrativos²⁰ que —asevera— tratan sobre las mismas cuestiones planteadas en la petición. Al respecto, México solicita al Secretariado que mantenga como confidencial la información relativa a dichos procedimientos²¹ y señala que, de no concluir el procedimiento de SEM-08-001:

se estaría negando a los Estados Parte la posibilidad de garantizar a los particulares el acceso a los procedimientos de derecho interno establecidos a favor de los particulares para poder combatir la falta de aplicación normativa.²²

14. *Ibid.*, p. 11.

15. *Ibid.*, p. 13.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. Respuesta, pp. 5-14.

19. *Ibid.*, p. 14.

20. *Ibid.*, pp. 14-15.

21. *Ibid.*, p. 4.

22. *Ibid.*, p. 22.

17. México asevera que la petición no está encaminada a promover la aplicación de la legislación ambiental y, por lo tanto, no cumple con el requerimiento del artículo 14(1)(d) del ACAAN. México asegura que “el Secretariado admitió una petición notoriamente improcedente por estar orientada a hostigar a una empresa inmobiliaria”²³ puesto que “no se centrar (*sic*) en los actos u omisiones de la Parte, sino en el desempeño de una compañía en particular”,²⁴ y señala que el sitio web de uno de los Peticionarios expone preocupaciones que no son de índole ambiental.²⁵ Asevera, además, que los Peticionarios alegan la inconformidad de la propuesta de remediación y de los muestreos finales con la normatividad sin prueba alguna y sin exponer las razones de estas aseveraciones, lo cual demuestra la intención de éstos de “hostigar a la empresa SSC Inmobiliaria, S.A. de C.V.”²⁶

18. La Parte sostiene la supuesta vinculación de los Peticionarios con la sociedad denominada Cigarrera Mexicana (“Cigatam”), pues a ésta se le cita en la página de Internet de uno de los Peticionarios²⁷ como una empresa que posiblemente apoyaría la causa promovida por la Asociación Vecinal Jardines del Sol. México mantiene que el hecho de que Cigatam pertenece al grupo empresarial Carso, consorcio que opera empresas que concurren en el mismo sector de SSC Inmobiliaria,²⁸ demuestra que la petición no se orienta a la aplicación efectiva de la legislación ambiental, toda vez que “si existe vinculación de los peticionarios con Cigatam y ellos mismos consideran que es su as bajo la manga, es pertinente preguntarse si su interés en bloquear la construcción del proyecto ‘La Ciudadela’ no está orientado a favorecer a una de las empresas de Grupo Carso”.²⁹

19. México plantea que la petición no debió admitirse en conformidad con el artículo 14(1)(c) del ACAAN porque no adjunta las pruebas documentales que la sustentan.³⁰ A su juicio, “[l]os peticionarios sólo probaron una de las 17 aseveraciones realizadas, [y adjuntaron] nueve documentos que no constituyen prueba plena”.³¹

23. *Ibid.*, pp. 15-16.

24. *Ibid.*, pp. 21.

25. *Ibid.*, pp. 20-21.

26. *Ibid.*, p. 18.

27. El Secretariado pudo verificar dicha información en “Público 19 de mayo de 2007”, <http://www.noalproyectociudadela.com.mx/Pub_19_05_07.htm> (consulta realizada el 3 de diciembre de 2009).

28. Respuesta, p. 19.

29. *Ibid.*, pp. 19-20.

30. *Ibid.*, p. 22.

31. *Ibid.*, p. 30.

20. Respecto de la legislación ambiental citada en la petición, la Parte señala que algunas disposiciones son inaplicables,³² en tanto que otras ya fueron derogadas³³ o bien no es posible aplicarlas retroactivamente, puesto que ello contravendría al derecho mexicano.³⁴

21. En cuanto a las aseveraciones de los Peticionarios relativas al predio Labna, México aclara que las empresas citadas en la petición fueron propietarias de dicho predio entre 1968 y 1999.³⁵ Respecto del pasivo ambiental que supuestamente se deduce de la consulta de las escrituras públicas, México afirma que ello no es suficiente para satisfacer el concepto jurídico de pasivo ambiental.³⁶ Señala, además, que en las escrituras públicas de transferencia de la propiedad no se afirma ni se prueba la existencia de contaminación del suelo:³⁷ éstas no contienen referencia técnica que sostenga la existencia de pasivos ambientales;³⁸ no incluyen elementos para que, en tal supuesto, se determine el contaminante o grado de contaminación;³⁹ ni comprenden tampoco conceptos que puedan asimilarse al de saneamiento ambiental de un predio contaminado.⁴⁰ México argumenta respecto de una de las escrituras⁴¹ que, en todo caso, su alcance es limitado pues únicamente deslinda la responsabilidad ambiental de las partes que intervienen en una operación de compraventa.⁴²

32. Artículos 145, 146 y 147 del Reglamento de la LGPGIR, dado que el primero se refiere a programas de remediación para predios en los que se señala a la población humana como receptora de la contaminación, y los dos otros son aplicables en caso de emergencia. Ninguna de tales hipótesis se presenta en el caso del predio Labna. Respuesta, pp. 71-72.

33. El artículo 152 *Bis* de la LGEEPA fue derogado por los artículos 68, 69 y 70 de la LGPGIR. *Cfr.* Respuesta, p. 62.

34. Artículos 126, 127 y 128 del Reglamento de la LGPGIR. Respuesta, p. 66.

35. Respuesta, p. 35.

36. Al respecto, México cita el artículo 134 del Reglamento de la LGPGIR, que al definir el concepto de "pasivo ambiental" especifica que se requiere la existencia y liberación de materiales y residuos peligrosos en el sitio sin remediación oportuna. Respuesta, p. 30.

37. *Ibid.*, p. 31: "Por lo tanto, no se afirma ni se prueba la existencia de pasivos ambientales como afirman los peticionarios".

38. *Ibid.*, pp. 32-34.

39. *Ibid.*, p. 33.

40. *Ibid.*, p. 34. "[...] la Parte considera importante aclarar que en les (*sic*) escrituras antes descritas se emplea la expresión 'saneamiento para el caso de evicción'; respecto del cual es necesario destacar que la misma corresponde a la obligación que en el derecho mexicano está a cargo del vendedor para responder ante el comprador sobre la posesión legal y pacífica de la cosa vendida."

41. Escritura pública 3042, pasada ante la fe del Notario Público número 96 de la ciudad de Guadalajara, Jalisco.

42. Respuesta, p. 32.

22. México agrega que las partes que participaron en la transmisión de propiedad del predio Labna establecieron procedimientos para identificar si existía o no contaminación en dicho sitio;⁴³ que las autoridades ambientales sólo tuvieron conocimiento de la existencia de contaminantes cuando las Empresas Motorola ya no ocupaban el predio Labna;⁴⁴ que éstas procedieron conforme al mecanismo de responsabilidad solidaria previsto en la LGPGIR cuando tuvieron conocimiento de la situación ambiental en el predio;⁴⁵ que sería ilegal calificar la existencia de un abandono de sitio,⁴⁶ y que, por lo tanto, no sería posible ordenar la inscripción del predio como sitio contaminado, según pretenden los Peticionarios.⁴⁷

23. Sobre las actividades realizadas en el predio Labna, México precisa que la legislación vigente en la época de las operaciones de las Empresas Motorola no establecía qué actividades se consideran como generadoras de residuos peligrosos;⁴⁸ que la Parte no cuenta con información para determinar si estas empresas efectivamente realizaban actividades con materiales o residuos peligrosos,⁴⁹ y que no es posible concluir si las Empresas Motorola llevaban a cabo actividades altamente riesgosas⁵⁰ o si generaban residuos peligrosos.⁵¹ México enfatiza que la obligación de registrarse como generador de residuos peligrosos nació hasta el 26 de noviembre de 1988 y que, en todo caso, las actividades de las Empresas Motorola no caían en los supuestos previstos por la legislación en vigor.⁵² La Parte agrega que respondió debidamente a la solicitud de información de uno de los Peticionarios sobre el manejo y transporte de residuos peligrosos,⁵³ y que las empresas transportadoras de residuos peligrosos que las Empresas Motorola hubieren podido contratar no tenían obligación de proporcionar el nombre de sus clientes a las autoridades.⁵⁴

24. Sobre la supuesta existencia de contaminantes radioactivos, México argumenta que la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y

43. *Ibid.*, p. 65. *Cfr.* LGPGIR, artículo 71.

44. Respuesta, pp. 63 y 65. *Cfr.* LGPGIR, artículos 68 y 69.

45. Respuesta, p. 63. *Cfr.* LGPGIR, artículo 70.

46. Respuesta, p. 65. *Cfr.* LGPGIR, artículo 73.

47. Respuesta, p. 66. *Cfr.* LGPGIR, artículos 75 y 76.

48. Respuesta, p. 37.

49. *Ibid.*, p. 36.

50. Respuesta, pp. 36-38. *Cfr.* Listados de actividades altamente riesgosas publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de marzo de 1990 y 4 de mayo de 1992.

51. Respuesta, pp. 39-40.

52. Respuesta, p. 39. *Cfr.* LGEEPA, artículos 28 y 29; RRP, artículos 7 y 8: fracción I.

53. Respuesta, p. 38.

54. *Ibid.*, p. 40.

Salvaguardias (CNSNS) determinó que las muestras tomadas en el predio Labna muestran valores normales de radiación de origen natural presente en los suelos y las aguas del sitio, por lo que no representan ningún riesgo para la salud humana.⁵⁵ Apunta, además, que la Profepa informó de los resultados de tales estudios a los Peticionarios.⁵⁶

25. En cuanto a la remediación del predio Labna, México afirma que la Profepa verificó el proceso conforme al Reglamento de la LGPGIR;⁵⁷ que realizó visitas de inspección al predio Labna los días 30 de mayo, 30 de agosto, 14 de septiembre y 5 de diciembre de 2007,⁵⁸ y que, en su momento, instauró un procedimiento administrativo para ordenar la restauración del predio.⁵⁹

26. Con relación al estudio de análisis de suelos del predio Labna, México niega que éste haya sido incompleto o que haya sido realizado en violación a la normatividad mexicana, como se afirma en la petición. La Parte señala que el estudio que presentan los Peticionarios para sustentar sus aseveraciones fue hecho por alguien que no es perito en la materia, no goza de independencia, ni incluye muestreos que sustenten sus conclusiones, pues sólo se realizó una revisión documental.⁶⁰ México afirma que la Profepa supervisó el análisis de muestras en 19 puntos del predio Labna y que los resultados revelaron contaminación con talio, por lo que la restauración del sitio procedía sólo conforme a la norma aplicable a suelos contaminados con talio⁶¹ y no —como se afirma en la petición— conforme a disposiciones aplicables al manejo de bifenilos policlorados⁶² y a normas de caracterización de residuos peligrosos.⁶³ Respecto a la elaboración de un estudio de evaluación de riesgo ambiental que los Peticionarios reclaman, México aclara que tal estudio

55. *Ibid.*, pp. 40-42.

56. *Ibid.*, p. 42.

57. *Ibid.*, pp. 42 y 56. *Cfr.* Reglamento de la LGPGIR, artículos 132 a 151.

58. Respuesta, pp. 42-44.

59. Respuesta, p. 44. *Cfr.* LGPGIR artículo 70; Reglamento de la LGPGIR, artículos 132-151.

60. Respuesta, p. 46.

61. Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y/o vanadio.

62. Respuesta, p. 45. *Cfr.* Norma Oficial Mexicana NOM-133-SEMARNAT-2000, Protección ambiental —bifenilos policlorados— especificaciones de manejo.

63. Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-2005, que establece las características y el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de residuos peligrosos.

procede en ausencia de normatividad, lo cual no ocurre en este caso, pues los contaminantes de interés están normados.⁶⁴

27. México reporta que, dado que los resultados del análisis de suelos mostraron la presencia de talio por encima de la normatividad aplicable,⁶⁵ la Profepa instauró un procedimiento administrativo⁶⁶ e impuso medidas de urgente aplicación consistentes en la caracterización del sitio y un muestreo aleatorio en la superficie del predio Labna que no había sido caracterizada. En ambos casos, se requirió la presencia de personal de la Profepa.⁶⁷ Asimismo, la Profepa ordenó la elaboración de una propuesta de remediación del sitio; la presentación de manifiestos de entrega, transporte y recepción de residuos peligrosos,⁶⁸ y la suspensión temporal de actividades y de las licencias otorgadas por el municipio de Zapopan en materia de obras, vigente hasta el 15 de junio de 2007.⁶⁹

28. México sostiene que la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas (DGGIMAR) declaró procedente la propuesta de remediación, la cual sujetó a condicionantes que comprendieron medidas tales como el transporte y disposición final del suelo contaminado con talio a un confinamiento controlado; la elaboración y entrega de manifiestos correspondientes, y el informe previo a la DGGIMAR y a la Profepa, a efecto de realizar la vigilancia y supervisión de los trabajos.⁷⁰

29. La Parte explica que al cabo del proceso de remediación se realizó, con intervención de la Profepa, un análisis puntual que incluyó al menos seis series de muestreos. La DGGIMAR declaró procedente la conclusión del proceso de remoción de 102 toneladas de suelo contaminado con talio el 9 de noviembre de 2007.⁷¹ México afirma que en el momento de la presentación de la petición, SSC Inmobiliaria había cumplido con las medidas correctivas fijadas por la Profepa y con las condicionantes ordenadas por DGGIMAR.

64. Respuesta, p. 67. *Cfr.* Reglamento de la LGPGIR, artículos 132, 140, 141 y 142.

65. Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, que establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y/o vanadio.

66. Acuerdo de emplazamiento de fecha 22 de mayo de 2007, emitido por el Delegado de la Profepa en Jalisco. Respuesta, pp. 52-53.

67. Respuesta, p. 54.

68. *Ibid.*, p. 55.

69. *Ibid.*, p. 56.

70. *Ibid.*, pp. 69-70.

71. *Ibid.*, pp. 17 y 46.

30. La Parte refuta la supuesta omisión en cuanto a acreditar el transporte y disposición final del suelo contaminado con talio, dado que el expediente de la Profepa contiene los manifiestos de entrega, transporte y recepción de 113 toneladas de tierra,⁷² 200 metros cúbicos de materiales derivados de la disposición de suelos y dos toneladas de materiales de asbesto, entre otros.⁷³

31. México rechaza la presunta omisión en la atención y trámite de la denuncia popular presentada por uno de los Peticionarios, pues afirma que la Profepa admitió para trámite la citada denuncia; cumplió con su obligación de informar al denunciante y al denunciado sobre sus respectivos derechos; efectuó las diligencias necesarias en el predio Labna, y notificó a otras autoridades, incluida la CNSNS.⁷⁴ México reporta que la Profepa realizó una visita de inspección al predio Labna el 12 de abril de 2007, en la que se ordenó a la empresa SSC Inmobiliaria que llevara a cabo un muestreo para determinar la presencia de metales pesados, el cual dio lugar al estudio de análisis de suelo presentado por la empresa.⁷⁵

32. En su respuesta, México manifiesta que la CNSNS emitió un informe el 19 de julio de 2007 en el que se concluye:

[L]os valores obtenidos de tasa de dosis ambiental durante el monitoreo y de concentración de actividad en las muestras analizadas en los laboratorios de la CNSNS, muestran valores normales debido a la radiación natural que presentan los suelos y aguas del pozo.⁷⁶

33. Por último, México niega que hayan existido obras asociadas al proyecto La Ciudadela antes de su autorización de impacto ambiental, como lo pretenden los Peticionarios, pues —afirma— las operaciones de “desmantelamiento y trabajos de remoción de tierra” a las que aluden los Peticionarios bien pudieron corresponder a actividades propias de la remediación del sitio, las cuales estaban autorizadas.⁷⁷

72. *N.B.* La cifra de 113 toneladas es la que aparece en la respuesta firmada por el titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos (p. 17), mas no corresponde a la cifra que aparece en la versión electrónica de la respuesta enviada por México, la cual alude a 102 toneladas.

73. Respuesta, p. 46.

74. Respuesta, p. 48-50. *Cfr.* LGEEPA, artículos 191, 192, 193 y 198.

75. Respuesta, p. 51.

76. *Ibid.*, p. 51.

77. *Ibid.*, p. 40.

IV. ANÁLISIS

34. El Secretariado expone por qué las objeciones procedimentales de México sobre la admisibilidad de la petición están fuera de lugar y por qué mantiene su determinación del 2 de agosto de 2008. Asimismo, el Secretariado examinó la información relativa a la supuesta existencia de procedimientos pendientes conforme al artículo 14(3) del ACAAN y determinó que los procedimientos en curso no parecen interferir con un análisis para determinar si el Secretariado debe recomendar un expediente de hechos. Por último, luego de analizar la petición a la luz de la respuesta de México y con base en el artículo 15(1), el Secretariado estima que no existen cuestiones centrales abiertas que ameriten la elaboración de un expediente de hechos. En conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices,⁷⁸ a continuación se presenta el razonamiento del Secretariado.

A. Consideración de la respuesta de México sobre la supuesta inadmisibilidad de la petición, en conformidad con los requisitos del artículo 14(1)

35. El 2 de agosto de 2008, el Secretariado estimó que la petición cumplía con todos los requisitos del artículo 14(1) y que, en conformidad con el artículo 14(2) del ACAAN, ameritaba solicitar una respuesta a México. La Parte en cuestión considera que el Secretariado no debió admitir la petición SEM-08-001.

36. México asevera que la petición es improcedente porque no adjunta las pruebas documentales que puedan sustentarla, en conformidad con el artículo 14(1)(c) del ACAAN,⁷⁹ y porque no está encaminada a promover la aplicación de la ley, en conformidad con el artículo 14(1)(d) del ACAAN.⁸⁰ A manera de preámbulo, se hace notar que el Acuerdo no prevé que el Secretariado pueda modificar retroactivamente una determinación sobre la admisibilidad de una petición. El Secretariado puede,

78. "Cuando a la luz de cualquier respuesta de la Parte, el Secretariado considere que una petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, notificará al Peticionario y al Consejo sus razones, de conformidad con el apartado 7.2 de estas directrices, y señalará que el proceso se ha dado por terminado con respecto a dicha petición."

79. "El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental, [...] si el Secretariado juzga que la petición: (c) presenta información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;"

80. "El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental, [...] si el Secretariado juzga que la petición: "(d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;"

no obstante, a la luz de cualquier respuesta, determinar si recomienda la elaboración de un expediente de hechos.

37. Por lo que toca al requisito del artículo 14(1)(c) del ACAAN, el Secretariado ya ha determinado que el artículo 14(1) del ACAAN no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,⁸¹ pues no se orienta a hacer una interpretación irrazonablemente estrecha de los requisitos de admisibilidad de una petición.⁸² En su determinación del 2 de agosto de 2008, el Secretariado estimó que la petición hacía una relación sucinta de los hechos y que contenía información suficiente para poder considerarla, pues los Peticionarios proporcionaron copia de diversas escrituras públicas en donde constan transacciones relativas al predio Labna y en las que se observa la posible existencia de un pasivo ambiental.⁸³ El Secretariado estimó que los Peticionarios anexaron estudios para sustentar su aseveración sobre los supuestas sustancias que están ocasionando contaminación en el predio Labna,⁸⁴ e incluyeron copias de las comunicaciones con las autoridades en las que denuncian la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.⁸⁵

38. En cuanto a la consideración de México de que los documentos anexos a la petición no constituyen prueba plena, el Secretariado estima que debe considerar si la documentación que solicita el artículo 14(1)(c) del ACAAN, y a la que alude el inciso 5.3 de las Directrices, permite al Secretariado revisar una petición y si puede sustentar las aseveraciones centrales de una petición. En la petición SEM-08-001 el Secretariado consideró que la información de soporte de la petición era razonable para estudiar las aseveraciones centrales de los Peticionarios y, con base en el resto de los requisitos y criterios de los artículos 14(1) y (2) del ACAAN, admitió la petición y solicitó a México una respuesta.

39. Respecto a la aseveración de la Parte según la cual la petición esta dirigida a hostigar a la empresa SSC Inmobiliaria, lo que supuestamente

81. Véanse, en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

82. En determinaciones previas el Secretariado ha reconocido que en ocasiones los peticionarios no cuentan con los recursos financieros y humanos para monitorear el cumplimiento de leyes y reglamentos ambientales y recabar evidencias de infracciones específicas. SEM-98-004 (*Minería en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1) (11 de mayo de 2001), pp. 14-15.

83. SEM-08-001 (*Proyecto La Ciudadela*), Determinación conforme al artículo 14(1) (2 de julio de 2008), p. 7.

84. *Ibid.*

85. *Ibid.*

implicaría incumplir con el artículo 14(1)(d), el Secretariado determinó que la petición se enfoca en omisiones de las autoridades en México y no en el cumplimiento por parte de una empresa en particular, por lo que hizo notar que los Peticionarios no son competidores que podrían beneficiarse económicamente con la petición.⁸⁶ Esta determinación responde al inciso 5.4 (a) de las Directrices.⁸⁷

40. México asevera la supuesta vinculación de los Peticionarios con una empresa manufacturera de cigarros, misma que pertenece a un grupo supuestamente competidor de SSC Inmobiliaria. Afirma, asimismo, que tal vinculación prueba que la petición no está orientada a la aplicación efectiva de la legislación ambiental.⁸⁸ Sin decidir sobre la supuesta vinculación de los Peticionarios y SSC Inmobiliaria, el Secretariado nota que la aseveración de México no aporta documentación alguna que demuestre que los Peticionarios sean competidores de SSC Inmobiliaria que puedan beneficiarse económicamente de la petición.

41. El Secretariado también se aparta del argumento de México relativo a preocupaciones que no son de índole ambiental expresadas en contra del proyecto La Ciudadela en una página en Internet de uno de los Peticionarios.⁸⁹ Tales preocupaciones no se encuentran incorporadas en la petición SEM-08-001 y, en todo caso, tampoco sustentan la afirmación de México sobre una supuesta intención de hostigar a la empresa SSC Inmobiliaria. El Secretariado sólo está autorizado a analizar la petición en cuestión a partir de los méritos de ésta y centra su análisis en las aseveraciones hechas en la SEM-08-001.

B. Consideración de la respuesta de México sobre procedimientos pendientes conforme al artículo 14(3) del ACAAN

42. El artículo 14(3)(a) del ACAAN establece:

La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:

86. *Ibid.*

87. "La petición deberá estar encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria. Al hacer esa determinación, el Secretariado considerará entre otros factores:

(a) si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición;"

88. Respuesta, p. 19.

89. *Ibid.*

(a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite; [...]

43. El artículo 45(3)(a) del ACAAN define el término de “procedimiento judicial o administrativo” como:

[U]na actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; [...]

44. Al analizar la notificación de México sobre la existencia de procedimientos en curso,⁹⁰ el Secretariado considera si el trámite de dicho procedimiento ha sido iniciado por la Parte; si es oportuno de acuerdo con su legislación; si está relacionado con cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la petición, y si el procedimiento invocado puede resolver potencialmente el asunto planteado en la petición.⁹¹

45. Apoyándose en el inciso 7.5 de las Directrices, el Secretariado también ha señalado que aun cuando un procedimiento en curso no haya sido iniciado por la Parte —y, por ende, caiga fuera de la definición del artículo 45(3)(a)—, el Secretariado debe examinar la posibilidad de que, de continuar con el trámite de la petición, se llegue a duplicar o interferir con el procedimiento,⁹² entendida la duplicación de esfuerzos los actos que la Parte realiza para buscar el cumplimiento con la legislación

90. Sobre cuestiones relativas a procedimientos pendientes, véase: SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Notificación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009), p. 10, § 33.

91. El Secretariado tiene presente que siempre ha analizado a fondo las respuestas de Parte conforme al artículo 14(3) y que el “compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN [le] impide [...] interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado”; SEM-01-001 (*Cytrar II*), Determinación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). Cfr. asimismo SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005), y SEM-05-002 (*Islas Coronado*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

92. SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (28 de abril de 1998), p. 9.

ambiental o bien el hecho de ocasionar interferencia con un procedimiento legal interno.⁹³

46. México asevera que el análisis ulterior de la petición SEM-08-001 “estaría negando la posibilidad de garantizar a los particulares el acceso a los procedimientos de derecho interno”⁹⁴ establecidos en ese país. Al respecto, el Secretariado reitera que ni el mecanismo de peticiones, ni la elaboración de un expediente de hechos constituyen procedimientos contenciosos sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Asimismo, el artículo 15(3) del ACAAN⁹⁵ deja abierta la posibilidad a “cualesquiera otras medidas ulteriores que puedan adoptarse respecto de una petición”, entre las que pueden incluirse, por ejemplo, los procedimientos de derecho interno.

47. La Parte notifica al Secretariado la existencia de cuatro procedimientos judiciales, una investigación penal y tres procedimientos administrativos pendientes de resolverse y que —señala— tratan sobre los mismos asuntos planteados en la petición.⁹⁶

48. El Secretariado ha analizado los procedimientos notificados por México y concluye que su existencia no da por terminado el trámite de la petición. El inciso 9.4 de las Directrices obliga al Secretariado a exponer sus razones al considerar la supuesta existencia de procedimientos pendientes. Ahora bien, México clasificó la información relativa a los procedimientos pendientes como “confidencial”, en conformidad con el artículo 19(2) del Acuerdo y el inciso 17.2 de las Directrices. El 3 de octubre de 2008, el Secretariado solicitó a México un resumen de la información confidencial para su divulgación al público.⁹⁷ El 2 de junio de 2010, la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat contestó a la solicitud de información del Secretariado,⁹⁸ mediante un listado de procedimientos pendientes y el estado procesal en que se encuentran. No obstante, el listado de procedimientos proporcionado por México no

93. SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Notificación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009), p. 14, § 46.

94. Respuesta, p. 22.

95. “La elaboración del expediente de hechos por el Secretariado, de conformidad con este Artículo, se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adoptarse respecto a una petición”.

96. Respuesta, p. 4.

97. Acuse de recibo de la respuesta de México a la petición SEM-08-001 (*Proyecto La Ciudadela*) de fecha 3 de octubre de 2008. Esa misma solicitud se hizo el 24 de febrero de 2010 y el 16 de marzo de 2010.

98. Oficio 112. 00002363 de fecha 26 de mayo de 2010 emitido por la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat. URL: <http://www.cec.org/Storage/88/8536_08-1-55-PTS_es.pdf>.

es suficiente para que el Secretariado haga públicas las razones por las que se desestiman las consideraciones de México sobre la existencia de procedimientos pendientes de resolverse conforme al artículo 14(3) del ACAAN. Salvo en el caso de una averiguación previa iniciada por la Procuraduría General de la República —cuya información hecha pública por México no difiere de la presentada en su respuesta— el resumen sobre el resto de los procedimientos no es suficiente para hacer del conocimiento público el razonamiento del Secretariado. Por lo tanto, la sección conformada por los párrafos 50 a 57 es confidencial.

49. El Secretariado reitera que el inciso 17.3 de las Directrices⁹⁹ invita a las Partes a proporcionar un resumen de la información confidencial, pues de lo contrario se limita la posibilidad de hacer públicas en una determinación conforme al artículo 14(3) las razones del Secretariado sobre la existencia de procedimientos pendientes de resolverse.

[SECCION CONFIDENCIAL: párrafos 50 a 57]

99. “Tomando en consideración que la información confidencial o privada proporcionada por una Parte [...] puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de [la misma] [...].”

3. *La investigación penal*

58. En su respuesta, México notifica la existencia de una averiguación previa sin precisar de qué delito se trata.

59. El Secretariado ya ha determinado que las investigaciones penales no son un procedimiento judicial o administrativo en los términos del artículo 45(3) del ACAAN, “por ser actividades de mera consulta, recopilación de datos o investigación, sin una meta determinada, y que no han sido concebidas para culminar en un fallo, una decisión o un acuerdo específicos, dentro de un periodo determinable”.¹⁰⁹ Si bien, en circunstancias particulares, una investigación penal ha sido considerada como un argumento para no continuar con el trámite de una petición,¹¹⁰ en este caso, sin más información, el Secretariado no puede llegar a tal conclusión.

60. El inciso 9.5 de las Directrices establece:

Al recibirse la respuesta de la Parte o con posterioridad a la expiración del periodo de respuesta, el Secretariado podrá empezar a considerar si informará al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.

61. Asimismo, el inciso 17.3 de las Directrices¹¹¹ invita a la Parte en cuestión a proporcionar un resumen de la información confidencial, en virtud de que ésta “puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos”. Dada la falta de precisión en la respuesta de México y guiado por el inciso 9.5 de las Directrices, que le autoriza a hacer consideración sobre si se amerita un expediente de hechos una vez transcurrido el plazo del periodo de respuesta, el Secretariado continúa con el análisis de la petición SEM-08-001.

109. SEM-00-004 (*Tala en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001), pp. 19-20.

110. *Ibid.*, p. 21.

111. “Tomando en consideración que la información confidencial o privada proporcionada por una Parte, organización sin vinculación gubernamental o persona puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.”

C. Consideración de la respuesta de México sobre las aseveraciones de los Peticionarios conforme al artículo 15(1) del ACAAN

62. Habiendo determinado, en conformidad con el artículo 14(3) del ACAAN, que los procedimientos que México argumenta en su respuesta no obstaculizan el análisis ulterior de SEM-08-001, el Secretariado procede a considerar si, a la luz de la respuesta de México, la petición amerita un expediente de hechos.

1. *Aseveraciones relativas al manejo de residuos peligrosos por las Empresas Motorola y su registro como generador de residuos peligrosos*

63. Los Peticionarios aseveran que era del conocimiento público que las Empresas Motorola realizaron durante más de treinta años (entre 1968 y 1999) actividades de producción y manufactura de semiconductores y dispositivos electrónicos en las instalaciones ubicadas en el predio Labna.¹¹² Agregan que en los procesos productivos de las Empresas Motorola se utilizaban materiales y sustancias peligrosas, por lo que eran generadores de residuos peligrosos. En consecuencia —afirman los Peticionarios—, la Semarnat debió asegurar el cumplimiento por estas empresas del artículo 8 del RRP,¹¹³ relativo a las obligaciones de los

112. Petición, p. 8.

113. Petición, p. 8. *Cfr* RRP, artículo 8: “El generador de residuos peligrosos deberá:

- Inscribirse en el registro que para tal efecto establezca la Secretaría;
- Llevar una bitácora mensual sobre la generación de sus residuos peligrosos;
- Dar a los residuos peligrosos, el manejo previsto en el Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes;
- Manejar separadamente los residuos peligrosos que sean incompatibles en los términos de las normas técnicas ecológicas respectivas;
- Envasar sus residuos peligrosos, en recipientes que reúnan las condiciones de seguridad previstas en este reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes;
- Identificar sus residuos peligrosos con las indicaciones previstas en este Reglamento y en las normas técnicas ecológicas respectivas;
- Almacenar sus residuos peligrosos en condiciones de seguridad y en áreas que reúnan los requisitos previstos en el presente Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes;
- Transportar sus residuos peligrosos en los vehículos que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y bajo las condiciones previstas en este Reglamento y en las normas técnicas ecológicas que correspondan;
- Dar a sus residuos peligrosos el tratamiento que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento y las normas técnicas ecológicas respectivas;
- Dar a sus residuos peligrosos la disposición final que corresponda de acuerdo con los métodos previstos en el Reglamento y conforme a lo dispuesto por las normas técnicas ecológicas aplicables;

generadores de residuos peligrosos, así como cerciorarse de que las empresas observasen las obligaciones derivadas del artículo 151 de la LGEEPA,¹¹⁴ referente al manejo, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos.

64. La LGEEPA entró en vigor el 28 de enero de 1988, y el RRP inició su vigencia el 25 de noviembre de 1988. Los artículos 151 de la LGEEPA y 8 del RRP eran ambas disposiciones vigentes durante las operaciones de las Empresas Motorola en el predio Labna. Los Peticionarios aseveran que el 9 de agosto de 2007 la Semarnat les informó mediante un oficio que esa autoridad no contaba con registros o antecedentes documentales sobre el manejo de residuos peligrosos en el predio Labna.¹¹⁵

65. México sostiene que de la petición SEM-08-001 no se desprende información que permita determinar el tipo de materias primas utilizadas en las operaciones de las Empresas Motorola,¹¹⁶ ni si se manejaban materiales peligrosos o si se generaban residuos peligrosos.¹¹⁷ La Parte señala, además, que la legislación vigente no establecía cuáles actividades eran consideradas como altamente riesgosas,¹¹⁸ pues los listados aplicables a las actividades altamente riesgosas no se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* sino hasta el 28 de marzo de 1990 y el 4 de mayo de 1992. México sostiene que, en todo caso, la obligación de registrarse como generador de residuos peligrosos en los términos de los artículos 7 y 8 del RRP únicamente incumbía a los promoventes de obras o actividades que requerían una autorización de impacto ambiental en virtud de los artículos 28 y 29 de la LGEEPA, lo cual —señala— no era el caso de las actividades desarrolladas por las Empresas Motorola.

- Remitir a la Secretaría, en el formato que ésta determine, un informe semestral sobre los movimientos que hubiere efectuado con sus residuos peligrosos durante dicho período, y
- Las demás previstas en el Reglamento y en otras disposiciones aplicables.”

114. “La responsabilidad del manejo y disposición final de los residuos peligrosos corresponde a quien los genera. En el caso de que se contrate los servicios de manejo y disposición final de los residuos peligrosos con empresas autorizadas por la Secretaría y los residuos sean entregados a dichas empresas, la responsabilidad por las operaciones será de éstas independientemente de la responsabilidad que, en su caso, tenga quien los generó.

Quienes generen, rehúsen o reciclen residuos peligrosos, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría en los términos previstos en el Reglamento de la presente Ley. En las autorizaciones para el establecimiento de confinamientos de residuos peligrosos, sólo se incluirán los residuos que no puedan ser técnica y económicamente sujetos de reuso, reciclamiento o destrucción térmica o físico química, y no se permitirá el confinamiento de residuos peligrosos en estado líquido.”

115. Petición, pp. 8-9.

116. Respuesta, p. 36.

117. *Ibid.*, p. 62.

118. *Ibid.*, p. 37.

66. Respecto de la información sobre las Empresas Motorola que supuestamente debía estar en posesión de los prestadores de servicios para el manejo de residuos peligrosos, México sostiene que:

[L]a realización de cualquier actividad de prestación de servicios de manejo de residuos peligrosos se otorga a partir de los requisitos de información y documentación que cada empresa presenta, requisitos que, de acuerdo con la Ley, describen procesos, actividades, equipos y maquinaria e instalaciones empleados en la prestación del servicios, mas no el nombre de los clientes a quienes éste se presta [...]

67. Ahora bien, de la información de la petición y la respuesta se puede observar que, en principio, las Empresas Motorola pudieron haber generado residuos peligrosos. Por ejemplo, los anexos de la respuesta, hacen referencia a una fosa de neutralización y almacén de residuos peligrosos dentro del predio Labna, sitio en el que se realizaron muestreos y se determinó la presencia de talio por encima de la concentración de referencia. Asimismo, la respuesta deja abierta la cuestión sobre el origen de las 102 toneladas de suelo removidas durante el proceso de remediación.

68. La respuesta tampoco aborda directamente por qué las actividades de las Empresas Motorola no caían en los supuestos previstos por la legislación en vigor para ser consideradas como generadoras de residuos peligrosos. En efecto, el artículo 7 del RRP —invocado sólo por México— se refiere a las obras y actividades que puedan tener un impacto en el ambiente según lo previsto en los artículos 28 y 29 de la LGEEPA. Es claro que tales supuestos, como lo señala la Parte, no eran aplicables a las Empresas Motorola. Sin embargo, los Peticionarios no aseveran la omisión en la aplicación efectiva de esa disposición, y sí, en cambio, lo hacen respecto del artículo 8 del RRP, que lista las obligaciones de quienes generen residuos peligrosos.

69. El Secretariado también tiene presente que, a pesar de las consideraciones hechas arriba, las preocupaciones que la petición plantea sobre el registro de las Empresas Motorola como generadores de residuos peligrosos corresponden a un periodo que comprende del 26 de noviembre de 1988, fecha en que entró en vigor el artículo 8 del RRP, hasta el 31 de julio de 1999, fecha en que el predio Labna dejó de pertenecer a las Empresas Motorola. Asimismo, en todo caso, la elaboración de un expediente de hechos en torno a esta cuestión sólo podría considerar el asunto a partir de la fecha en que entró en vigor el ACAAN, el 1 de enero de 1994,¹¹⁹ lo que pone de manifiesto la limitación temporal para la recopilación de información fáctica relevante.

119. Cfr. ACAAN, artículo 47: “Este Acuerdo entrará en vigor el 1º de enero de 1994, inmediatamente después de la entrada en vigor del TLC, una vez que se inter-

70. Aun si el Secretariado recomendase al Consejo elaborar un expediente de hechos sobre aplicación en el predio Labna entre el 1 de enero de 1994 y el 31 de julio de 1999, tal parece que la aseveración sobre las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 8 del RRP y 151 de la LGEEPA no es una cuestión que siga surtiendo efectos a la fecha. Al respecto, el Secretariado ya ha determinado que la temporalidad en la aplicación efectiva de la legislación ambiental es un elemento para determinar la admisibilidad de una petición.¹²⁰ A la luz de la respuesta de México, la cuestión planteada por los Peticionarios sobre el registro como empresa generadora de residuos peligrosos no amerita ulterior investigación, pues las Empresas Motorola dejaron de operar en el sitio hace más de diez años, por lo que la información podría no ser respecto a una cuestión presente y, por lo tanto, relevante. Si bien la supuesta omisión en la aplicación efectiva respecto de las obligaciones señaladas en el artículo 8 del RRP pudiese haber resultado —como se asevera en la SEM-08-001— en la contaminación del predio Labna, el hecho es que tal supuesta consecuencia se analiza en otro apartado de esta determinación dedicado a la aplicación efectiva en relación con la remediación ambiental de éste.

71. El Secretariado concluye, pues, que las aseveraciones sobre el registro como generador de residuos peligrosos y la aplicación efectiva de las obligaciones derivadas de tal situación no constituyen —a la luz de la respuesta de México— una cuestión en la que se *esté omitiendo* la aplicación efectiva de los artículos 151 de la LGEEPA y 8 del RRP vigentes en la época de la operación de las Empresas Motorola, y determina, por consiguiente, no proceder a su análisis ulterior.

2. Aseveraciones relativas al supuesto abandono del predio Labna, la documentación del predio Labna en las escrituras públicas de transferencia y la supuesta existencia de un pasivo ambiental

(i) Aseveraciones relativas al supuesto estado de abandono del predio Labna

72. Los Peticionarios afirman que la Semarnat no aplicó el artículo 73 de la LGPGIR, en vigor desde el 8 de octubre de 2003, relativo a garantizar la remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos que se encuentren abandonados o cuyo propietario se desconozca.¹²¹

cambien notificaciones escritas que certifiquen que han concluido las formalidades jurídicas necesarias”.

120. Al respecto, véase la SEM-97-004 (CEDF), Determinación conforme al artículo 14(1) (25 de agosto de 1997), p. 3; y SEM-09-005 (Pesca en el río Skeena), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (18 de mayo de 2010), § 22-23.

121. Petición, p. 12.

73. México responde que la hipótesis descrita en el artículo 73 de la LGPGIR no se materializa en este caso, ya que el sitio no fue abandonado y el predio Labna —asevera— tiene “dueño cierto y conocido”.¹²² En su respuesta, México afirma que cuando tuvo conocimiento de la existencia de contaminantes en el sitio, las Empresas Motorola operaban en el predio Labna y, por ende, procedió a aplicar el artículo 70 de la LGPGIR, el cual prevé la responsabilidad solidaria de los propietarios de un predio contaminado, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación, de conformidad con el principio “el que contamina paga” contenido en los artículos 68 y 69 de la misma ley. La Parte asevera que, con base en tal disposición, procedió a realizar las acciones relativas a la remediación del sitio.

74. El Secretariado nota que, en efecto, las escrituras públicas a las que se refieren tanto los Peticionarios como la Parte demuestran la transferencia ininterrumpida del predio entre su venta por las Empresas Motorola el 31 de julio de 1999 y su última compra por Deutsche Bank México, S.A. el 20 de abril de 2006. En virtud de lo anterior, el Secretariado observa que no existe una cuestión de aplicación efectiva que amerite la elaboración de un expediente de hechos respecto a la aplicación del artículo 73 de la LGPGIR y determina no proceder con el análisis ulterior de esta aseveración en particular.

(ii) Escrituras públicas de transferencia del predio Labna

75. Los Peticionarios señalan que los notarios públicos y el director del Registro Público de la Propiedad y Comercio del Estado de Jalisco omitieron exigir la autorización de la Semarnat para la transferencia del predio Labna, prevista en el artículo 71 de la LGPGIR,¹²³ en vigor a partir del 6 de enero de 2004. Agregan que al momento de las operaciones de transferencia de propiedad, las partes estaban conscientes que el predio Labna estaba contaminado con residuos peligrosos, por lo que era necesaria la autorización de la Semarnat.¹²⁴ Asimismo, aseveran la supuesta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 126, 127 y 128 del Reglamento de la LGPGIR (en vigor a partir del 30 de diciembre de 2006), que especifican las actividades relativas a la remediación derivada de pasivos ambientales.¹²⁵

122. Respuesta, p. 66.

123. Petición, p. 14.

124. *Ibid.*, p. 7.

125. *Ibid.*, p. 14.

76. México responde que de los documentos que se adjuntan a la petición, no se desprende que las partes involucradas en los distintos procesos de compraventa estuviesen al tanto del estado de contaminación del predio Labna.¹²⁶ Manifiesta que los contratos de compraventa contienen, en todo caso, procedimientos para deslindar responsabilidades en caso de que con posterioridad a la operación se identificara la presencia de residuos peligrosos en el suelo del predio Labna.¹²⁷ Más aún, apunta que la autorización de la Semarnat a la que alude el artículo 71 de la LGPGIR sólo se requiere cuando el predio está contaminado, y no cuando existe presunción de ello.¹²⁸ México nota, además, que los artículos 126 a 128 del Reglamento de la LGPGIR no son aplicables en este caso, pues entraron en vigor el 30 de noviembre de 2006 en tanto que la última operación de compraventa referida ocurrió el 20 de abril de 2006.¹²⁹

77. El artículo 71 de la LGPGIR establece:

No podrá transferirse la propiedad de sitios contaminados con residuos peligrosos, salvo autorización expresa de la Secretaría.

Las personas que transfieran a terceros los inmuebles que hubieran sido contaminados por materiales o residuos peligrosos, en virtud de las actividades que en ellos se realizaron, deberán informar de ello a quienes les transmitan la propiedad o posesión de dichos bienes.

Además de la remediación, quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio se harán acreedores a las sanciones penales y administrativas correspondientes.

78. El Secretariado nota que la autorización establecida en el artículo 71 de la LGPGIR se requiere cuando se trate de una transferencia de inmuebles contaminados con residuos peligrosos “en virtud de las actividades que en ellos se realizaron”, en este caso actividades de producción y manufactura de semiconductores y dispositivos electrónicos que pudieron haber generado residuos peligrosos.

79. Los artículos 126, 127 y 128 del Reglamento de la LGPGIR establecen el procedimiento de notificación y solicitud de autorización de la Semarnat y brindan claridad sobre el alcance del artículo 71 de la LGPGIR, pues esa disposición “únicamente tiene como efecto definir a

126. Respuesta, pp. 30-34.

127. *Ibid.*, p. 32.

128. *Ibid.*, p. 30.

129. *Ibid.*, p. 66.

quién corresponde realizar las acciones de remediación del sitio transferido”.¹³⁰ Si bien es cierto que la entrada en vigor de tales disposiciones del Reglamento de la LGPGIR es posterior a las enajenaciones del predio Labna, resulta claro que dicho procedimiento de autorización tiene como finalidad deslindar la responsabilidad ambiental durante la transferencia de predios contaminados con residuos peligrosos en México.

80. El Secretariado nota que de las escrituras públicas se desprenden actos tendientes a deslindar responsabilidades en caso de que en el predio Labna se encontrasen materiales o residuos peligrosos y, salvo la escritura número 79,713 de fecha 31 de mayo de 2004, en la que se asienta que el predio Labna está contaminado,¹³¹ no hay información en la petición de la que se desprenda el estado de contaminación del sitio. México sostiene que tal instrumento público no contiene información para determinar el grado de contaminación y las medidas específicas de remediación.¹³² Sin embargo, de la consulta de la escritura 79,713 se observa la siguiente cláusula:

La PARTE COMPRADORA reconoce que el inmueble se encuentra contaminado, tal como se desprende de los Reportes de Valoración Ambiental de Sitio Fase Uno, e Investigación Limitada Fase Dos y de Investigación de Suelo Fase Tres, Cuantificación de Residuos Peligrosos y Levantamiento Detallado de Materiales conteniendo Asbestos, preparados por Consultores en Tecnología Ecológica, Sociedad Anónima de Capital Variable, de veinticinco de septiembre y catorce de noviembre de dos mil tres, respectivamente, copia completa de la cual ha entregado la PARTE VENDEDORA a la PARTE COMPRADORA que manifiesta haber recibido y conocerla en su integridad.

La PARTE COMPRADORA manifiesta que está consciente de la remediación ambiental que se tiene que llevar a cabo sobre el inmueble y el costo relacionado con dicha remediación [...]¹³³

81. Resulta claro que las partes en la operación asentada en la escritura 79,713 estaban conscientes del estado de contaminación del predio Labna, pues ambas recibieron copia de informes de valoración ambiental del sitio que incluyeron la cuantificación de residuos peligrosos. Asimismo, en ese acto el comprador se comprometió a indemnizar a la parte vendedora por toda acción relativa a la condición ambiental del predio

130. Reglamento de la LGPGIR, artículo 127, tercer párrafo.

131. Petición, p. 5.

132. Respuesta, p. 33.

133. Petición, anexo sin número: Escritura Pública número 79,713 de fecha 31 de mayo de 2004, otorgada ante la fe del Lic. Carlos de Pablo Serna, notario número 137 del Distrito Federal, p. 18.

Labna,¹³⁴ lo cual parece satisfacer el segundo párrafo del artículo 71 de la LGPGIR. De una lectura sistemática se desprende que la única cuestión que podría —en todo caso— ameritar un análisis sobre la aplicación efectiva es la relativa a la autorización de la Semarnat para celebrar la transferencia de la propiedad, prevista en el primer párrafo del artículo 71 de la LGPGIR, toda vez que la parte vendedora informó expresamente al comprador del predio Labna del estado de contaminación del predio Labna y éste adquirió el predio conociendo las acciones de restauración a realizarse, conforme al segundo párrafo de dicha disposición.

82. El Secretariado estima que la falta de la autorización de la Semarnat no amerita —por sí sola— la elaboración de un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva del primer párrafo del artículo 71 de la LGPGIR, pues no se presentaría más información que la ya expuesta en la petición y en la respuesta. Al respecto, debe tenerse en cuenta que tanto los Peticionarios como la Parte en cuestión reconocen que en la escritura pública 79,713 se plasmaron mecanismos para determinar la responsabilidad ambiental y se dejaron sentados los estudios respectivos a fin de realizar las acciones de restauración. El Secretariado también tiene en mente que el artículo 127 del Reglamento de la LGPGIR (hoy vigente) reconoce que la autorización de la Semarnat tiene como único fin “definir a quién corresponde realizar acciones de remediación”.¹³⁵

83. En virtud de lo anterior, el Secretariado considera que un expediente de hechos no presentaría más información de la que ya ha sido expuesta en la petición y la respuesta respecto de los actos de aplicación efectiva del artículo 71 de la LGPGIR durante la transferencia de propiedad del predio Labna, plasmada en la escritura pública 79,713.

(iii) *Supuesta existencia de un pasivo ambiental en el predio Labna y presunta falta de acciones para inventararlo como sitio contaminado*

84. Los Peticionarios sostienen reiteradamente que en las escrituras públicas de transferencia del predio Labna se hacen constar pasivos

134. *Ibid.* “[...] La PARTE COMPRADORA por el presente otorga a la PARTE VENDEDORA [...] el finiquito más amplio que en derecho proceda por cualquier acción que la PARTE COMPRADORA pudiera tener en su contra por cualquier tema relacionado con la condición ambiental del inmueble. La PARTE COMPRADORA por el presente se compromete a [...] indemnizarlos, de cualquier acción que se pudiera intentar en su contra [...]”

135. “La autorización de la Secretaría no impide la ejecución de actos de comercio o de derecho civil, únicamente tiene como efecto definir a quién corresponde realizar las acciones de remediación del sitio transferido.” Reglamento de la LGPGIR, artículo 127, tercer párrafo.

ambientales¹³⁶ y que, en términos de la legislación ambiental de México, se deriva la obligación de restaurarlo. Aseguran además que, a pesar de conocer el tipo de actividades realizadas en el sitio durante más de treinta años, la Semarnat incumplió su obligación de llevar a cabo acciones para identificar y registrar el predio Labna como sitio contaminado con residuos peligrosos, a fin de determinar si procedía su remediación, conforme al artículo 75 de la LGPGIR.

85. México responde que no tenía conocimiento de la existencia de contaminantes en el sitio cuando las Empresas Motorola eran propietarias del predio Labna¹³⁷ y que, dada la orden finalmente emitida por las autoridades ambientales para realizar la remediación del sitio, no se aplica el supuesto del artículo 75 de la LGPGIR. Asimismo, aclara que el concepto de pasivo ambiental no procede en el caso del predio Labna, pues para darse tal situación se requiere que el sitio: i) se encuentre contaminado con residuos peligrosos, y ii) no haya sido remediado oportunamente.

86. El artículo 75 de la LGPGIR, en vigor a partir del 6 de enero de 2004, establece:

La Secretaría y las autoridades locales competentes, según corresponda, serán responsables de llevar a cabo acciones para identificar, inventariar, registrar y categorizar los sitios contaminados con residuos peligrosos, con objeto de determinar si procede su remediación, de conformidad con los criterios que para tal fin se establezcan en el Reglamento.

87. El artículo 134, párrafo tercero, del Reglamento de la LGPGIR, en vigor desde el 30 de noviembre de 2006, establece:

Se considera pasivo ambiental a aquellos sitios contaminados por la liberación de materiales o residuos peligrosos, que no fueron remediados oportunamente para impedir la dispersión de contaminantes, pero que implican una obligación de remediación. En esta definición se incluye la contaminación generada por una emergencia que tenga efectos sobre el medio ambiente.

88. El Secretariado estima que, si bien no de todas las escrituras públicas anexas a la petición se puede desprender la efectiva contaminación del predio Labna, la escritura 79,713 hace constar que el sitio está contaminado y consigna un estudio de valoración ambiental que aparentemente cuantifica los residuos peligrosos en el inmueble. Respecto de si la

136. Petición, pp. 2, 7, 8, 13, 14 y 15.

137. Respuesta, p. 65.

remediación ambiental fue oportuna, el Secretariado observa que el 31 de mayo de 2004 se hizo constar en la escritura 79,713 la contaminación del suelo en el predio Labna y que fue hasta el 12 de abril de 2007 cuando la Profepa realizó una visita de inspección durante la que se hizo constar la toma de muestras de suelo. Dicha visita de inspección fue motivada por una denuncia popular del 29 de marzo de 2007 por la supuesta existencia de pasivos ambientales en el predio Labna. Asimismo, la Profepa solicitó información sobre las operaciones realizadas por las Empresas Motorola e inició el 22 de mayo de 2007 un procedimiento administrativo contra la empresa SSC Inmobiliaria, el cual dio lugar a la subsiguiente remediación del sitio.

89. Esta cronología de hechos confirma que, si bien las autoridades ambientales pudieron no haber tenido conocimiento de la contaminación del predio Labna desde el 31 de mayo de 2004, las autoridades pertinentes respondieron el 12 de abril de 2007 a una denuncia popular presentada catorce días antes, relacionada con la restauración del predio Labna. Por lo anterior, la aseveración sobre la persistencia de pasivos ambientales en el predio Labna no es, a la luz de la respuesta de México, una cuestión abierta.

90. Asimismo, respecto de si México omitió la aplicación efectiva del artículo 75 de la LGPGIR, pues no *identificó conforme al Reglamento* el predio Labna como sitio contaminado a fin de proceder a su remediación, es relevante considerar que el Reglamento de la LGPGIR, en el que se precisan los mecanismos para realizar tales actividades, no estuvo vigente sino a partir del 30 de noviembre de 2006. Por otro lado, México notificó en su respuesta que procedió a realizar las acciones de remediación ambiental conforme al artículo 70 de la LGPGIR (vigente a partir del 6 de enero de 2004) y en virtud del principio de responsabilidad solidaria.¹³⁸

91. Si bien México argumenta que desconocía el estado de contaminación del sitio, la respuesta indica que una vez que tal situación fue reportada a la Profepa mediante la presentación de una denuncia popular en la que se informó sobre la posible contaminación del predio Labna con metales pesados, dicha autoridad efectuó catorce días después una visita de inspección e instauró un procedimiento administrativo. Aun cuando la respuesta de México no presenta información sobre un pro-

138. Respuesta, p. 63. *Cfr.* LGPGIR, artículo 70: "Los propietarios o poseedores de predios de dominio privado y los titulares de áreas concesionadas, cuyos suelos se encuentren contaminados, serán responsables solidarios de llevar a cabo las acciones de remediación que resulten necesarias, sin perjuicio del derecho a repetir en contra del causante de la contaminación."

ceso de *inventario y registro* del predio Labna, la atención a la denuncia popular parece responder a cuestiones centrales planteadas en la petición sobre las acciones para remediar el predio Labna.

92. En virtud de lo expuesto, el Secretariado no encuentra cuestiones centrales abiertas sobre el supuesto estado de abandono del predio Labna y la existencia de un pasivo ambiental, como lo definen las leyes mexicanas. Tampoco estima que los hechos descritos en la escritura pública 79,713 constituyan por sí mismos una razón determinante para elaborar un expediente de hechos. Por tanto, el Secretariado no recomienda al Consejo de la CCA una investigación sobre la aplicación efectiva del artículo 75 de la LGPGIR, pues de la respuesta de la Parte se desprenden diversos actos de aplicación de la Profepa luego de recibida una denuncia popular relativa a la contaminación del predio Labna.

3. *Caracterización y remediación ambiental del predio Labna*

93. Los Peticionarios sostienen que el 31 de julio de 2007 la Semarnat declaró procedente una propuesta de remediación del predio Labna.¹³⁹ Aseveran la supuesta omisión de México en cuanto a aplicar las disposiciones relativas a los requisitos y procedimiento de elaboración de programas de restauración ambiental, la ejecución de acciones de remediación y el mecanismo de conclusión de la acción de remediación.¹⁴⁰

94. A decir de los Peticionarios, la propuesta de remediación del predio Labna se basó en un estudio de análisis de suelo incompleto, pues no se consideraron diversas normas oficiales mexicanas (NOM) durante su elaboración.¹⁴¹ Tal propuesta de remediación —apuntan— sólo consideró el talio, omitiendo otros componentes que pudieron haberse encontrado en el sitio.¹⁴² Los Peticionarios sostienen que la Semarnat no debió declarar procedente la conclusión de la remediación, ya que no hay constancias suficientes para acreditarla, y reprochan a la Profepa el

139. Petición, pp. 9-11.

140. Reglamento de la LGPGIR, artículos 132 a 153.

141. Petición, p. 9. Las normas oficiales mexicanas (NOM) y normas mexicanas (NM) que refiere la petición son la NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, que establece criterios para determinar concentraciones de remediación de suelos contaminados por metales; la NMX-AA-123SCFI-2006 Muestreo de suelos para la identificación y la cuantificación de metaloides, y manejo de la muestra; la NOM-133-SEMARNAT-2000 Bifenilos Policlorados (BPC) especificaciones de manejo, y la NOM-052-SEMARNAT-2005 que establece las características y el procedimiento de identificación y clasificación de residuos peligrosos.

142. Petición, p. 11.

haber declarado el sitio libre de contaminantes, pues “únicamente se realizó una búsqueda de talio, y no una remediación de la totalidad del predio”.¹⁴³

95. Respecto de las supuestas deficiencias en el análisis de suelos para restaurar el predio Labna por falta de consideración de ciertas normas oficiales mexicanas, México responde que en la realización de los estudios correspondientes se aplicó la NOM en vigor para la determinación de suelos contaminados con metales pesados, entre ellos el talio,¹⁴⁴ y que no era procedente considerar las otras normas a las que aluden los Peticionarios, pues éstas son aplicables a la determinación de bifenilos policlorados¹⁴⁵ y al procedimiento de identificación de un residuo como peligroso.¹⁴⁶ En el caso de la norma sobre bifenilos policlorados, México estima que su aplicación para la caracterización de contaminantes en el suelo del predio Labna no era necesaria,¹⁴⁷ pues “tiene por objeto establecer las especificaciones de protección ambiental de equipos, equipos eléctricos, equipos contaminados, líquidos, sólidos o residuos que contengan o estén contaminados con bifenilos policlorados y en el caso en estudio no tenía por qué ser aplicada.”¹⁴⁸ Por otro lado, la norma sobre residuos peligrosos “es fundamentalmente aplicada en procesos”¹⁴⁹ y no en el caso de la caracterización de suelos.

96. Los anexos de la respuesta, acreditan que entre el 18 y el 23 de abril de 2007 se efectuó el muestreo en 19 puntos del predio Labna y se realizó el análisis de arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio y vanadio, además del talio.¹⁵⁰

143. *Ibid.*, p. 12.

144. Norma Oficial Mexicana NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, que establece los criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados con arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y/o vanadio.

145. Norma Oficial Mexicana NOM-133-SEMARNAT-2000, protección ambiental: bifenilos policlorados, especificaciones de manejo.

146. Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-2005, que establece las características y el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de residuos peligrosos.

147. La NOM-133-SEMARNAT plantea en su objeto que: “[e]sta Norma Oficial Mexicana establece las especificaciones de protección ambiental para el manejo de equipos, equipos eléctricos, equipos contaminados, líquidos, sólidos y residuos peligrosos que contengan o estén contaminados con bifenilos policlorados y los plazos para su eliminación, mediante su desincorporación, reclasificación y descontaminación.”

148. Respuesta, p. 45.

149. Respuesta, p. 46.

150. Respuesta, p. 54.

97. En virtud de las concentraciones de talio obtenidas del análisis de las muestras para determinar la presencia de los elementos químicos previstos en la NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004, la Profepa instauró un procedimiento administrativo en contra de SSC Inmobiliaria.¹⁵¹ A decir de la Parte, tales estudios revelaron que el talio fue el único químico detectado por encima de la concentración permisible.¹⁵² México asevera que, debido a que los resultados de los análisis no permitían determinar el volumen de suelos contaminados,¹⁵³ la Profepa ordenó medidas de urgente aplicación que incluyeron la caracterización del sitio por talio; la realización de un muestreo aleatorio en la superficie del predio no valorada para determinar la presencia de talio; la elaboración de una propuesta de remediación del sitio con base en los resultados obtenidos, y la presentación de manifiestos de entrega, transporte y recepción de los residuos.¹⁵⁴

98. Las acciones de remediación supervisadas por la Profepa incluyeron la caracterización del sitio conforme a la NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004; el muestreo aleatorio; la elaboración de una propuesta de remediación; la documentación de los residuos generados por la remoción de suelos contaminados, y la imposición de una sanción administrativa.¹⁵⁵ Los anexos de la respuesta hacen constar que la DGGIMAR evaluó la propuesta de remediación y la caracterización. Asimismo, dicha autoridad señaló las deficiencias que el estudio debía considerar y autorizó su ejecución, sujetándolo al cumplimiento de condicionantes.¹⁵⁶ Con base en ello, entre julio y septiembre de 2007 se realizaron los trabajos de remediación del predio Labna mediante la remoción de 102.915 toneladas de suelos contaminados con talio.¹⁵⁷ Una vez removidos los suelos, se realizó un nuevo muestreo respecto a los contaminantes previstos en la NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 y se determinó

-
151. Respuesta, anexo 9: Oficio PFFA-JAL/SJ/1285/07/2337 de fecha 22 de mayo de 2007, emitido por la Delegación de la Profepa en el estado de Jalisco, p. 2.
 152. Respuesta, p. 53.
 153. Respuesta, p. 53 y anexo 9: Oficio PFFA-JAL/SJ/1285/07/2337 de fecha 22 de mayo de 2007, emitido por la Delegación de la Profepa en el estado de Jalisco, p. 4.
 154. Respuesta, p. 55 y anexo 9 Oficio PFFA-JAL/SJ/1285/07/2337 de fecha 22 de mayo de 2007, emitido por la Delegación de la Profepa en el estado de Jalisco, pp. 7-11.
 155. Respuesta, anexo 50: Dictamen técnico para resolución núm. PFFA/DJAL/DT/36.4/169/07 de fecha 20 de agosto de 2007, emitido por la delegación de la Profepa en el estado de Jalisco, pp. 17-25.
 156. Respuesta, anexo 7: Oficio DGGIMAR.710/005163 de fecha 31 de julio de 2007, emitido por la Dirección General de Gestión Integral de Materiales y Actividades Riesgosas de la Semarnat.
 157. Respuesta, anexo 66: Oficio DGGIMAR.710/007243 de fecha 9 de noviembre de 2007, emitido por la Dirección General Integral de Materiales y Actividades Riesgosas.

que no se excedían los parámetros establecidos en la norma para usos de suelo agrícola/residencial/comercial.¹⁵⁸

99. En virtud de lo anterior, el 21 de enero de 2008 la delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en Jalisco determinó la conclusión de la remediación de suelo contaminado con talio en el predio Labna.¹⁵⁹

100. El Secretariado estima que los anexos de la respuesta reflejan el análisis de suelo para identificar la posible presencia de arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, vanadio selenio y talio¹⁶⁰ y, en función de ello, determinar las acciones de remediación pertinentes. Lo anterior parece responder a la preocupación de los Peticionarios en cuanto a que no se hubiera realizado el análisis de otros metales pesados conforme a la normatividad mexicana. El Secretariado no identifica cuestiones centrales abiertas que ameriten un expediente de hechos sobre esta aseveración en particular. Respecto de la consideración de otras normas oficiales mexicanas aplicables a los procesos de generación de residuos peligrosos y al manejo de bifenilos policlorados en el predio Labna, la respuesta de México parece contestar adecuadamente tales cuestiones, pues aplicó la NOM relativa a la caracterización de suelos contaminados.

101. Respecto de la aseveración sobre la supuesta omisión en cuanto a verificar el transporte y la disposición final del suelo contaminado por talio proveniente del predio Labna, el expediente de la Profepa contiene los manifiestos de entrega-recepción de 102 toneladas de tierra de ese predio, así como 200 m³ de ductos de extracción y materia de fibra de vidrio, tuberías de PVC y dos toneladas de láminas y materiales de asbesto, entre otros, provenientes de las instalaciones desmanteladas en el predio Labna.¹⁶¹

102. En virtud de lo anterior, la aseveración de los Peticionarios sobre la caracterización y remediación ambiental del predio Labna no deja, a la luz de la respuesta de México, cuestiones centrales abiertas. A falta de otras aseveraciones que den mayor precisión sobre la supuesta omisión

158. *Ibid.*

159. Respuesta, anexo 69: Oficio PFPA-JAL/SJ/0313/08 de fecha 21 de enero de 2008, emitido por la delegación de la Profepa en el estado de Jalisco.

160. Respuesta, anexo 50: Dictamen técnico para resolución núm. PFPA/DJAL/DT/36.4/169/07 de fecha 20 de agosto de 2007, emitido por la delegación de la Profepa en el estado de Jalisco.

161. Respuesta, p. 18.

del gobierno de México a este respecto, el Secretariado no recomienda la elaboración de un expediente de hechos.

V. DETERMINACIÓN

103. El Secretariado ha revisado la petición SEM-08-001 (*Proyecto La Ciudadela*), presentada por Instituto de Derecho Ambiental, A.C., la Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. y Colonos de Bosques de San Isidro, A.C. conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran la supuesta falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana respecto de un sitio supuestamente contaminado en Zapopan, Jalisco, en el que se ubica el proyecto inmobiliario La Ciudadela. Habiendo considerado la SEM-08-001 a la luz de la respuesta de México, el Secretariado estima que un expediente de hechos no presentaría más información que la ya expuesta en la petición y la respuesta. Asimismo, al analizar las aseveraciones de los Peticionarios a la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado encontró que algunas aseveraciones, o bien fueron abordadas de forma adecuada en la respuesta, o bien corresponden a supuestas omisiones en las que no se está incurriendo. En virtud de lo anterior, y según se explica en el cuerpo de esta determinación, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de la petición SEM-08-001 (*Proyecto La Ciudadela*) y da por terminado su trámite.

Sometida respetuosamente a su consideración, el día 12 de agosto de 2010.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Por: Evan Lloyd
Director ejecutivo

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México
Sr. David McGovern, representante alterno de Canadá
Sra. Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos
Peticionarios

SEM-08-002

(Contaminación atmosférica en los suburbios de Montreal)

PETICIONARIO: YVON OTIS

PARTE: CANADÁ

FECHA: 29 de agosto de 2008

RESUMEN: El Peticionario asevera que el gobierno de Quebec, y específicamente, la Comunidad Metropolitana de Montreal (*Communauté métropolitaine de Montréal*), está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con emisiones de vapores de gasolina provenientes de estaciones de servicio en los suburbios de Montreal.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1).
(26 de septiembre de 2008)

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Décision en vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

Auteur de la communication : Yvon Otis
Partie : Canada
Date de réception : Le 29 août 2008
Date de décision : Le 26 septembre 2008
N° de la communication : SEM-08-002 (*Pollution atmosphérique
en banlieue de Montréal*)

I. INTRODUCTION

Le 28 août 2008, M. Yvon Otis (ci-après l'« auteur »), un résident de Repentigny, en banlieue de Montréal, Québec, a déposé auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) une communication aux termes de l'article 14 de l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement* (« ANACDE » ou « Accord »). En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que la communication répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Lorsqu'il juge que la communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie.

L'auteur de la communication allègue que le Canada, et plus précisément la province de Québec, omet d'assurer l'application efficace de « la loi de l'Assemblée nationale du Québec créant la Communauté métropolitaine de Montréal et confiant à cette dernière la juridiction sur

l'assainissement de l'atmosphère¹ ». Selon l'auteur, l'omission réside dans le fait qu'on néglige d'adopter un règlement sur les émissions atmosphériques, et ce, pour l'ensemble du territoire de la Communauté métropolitaine de Montréal (CMM).

Le Secrétariat a déterminé que la communication ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1). L'auteur disposera maintenant de 30 jours pour présenter une communication qui satisfasse aux critères mentionnés au paragraphe 14(1). Les motifs du Secrétariat sont exposés dans la Section III de la présente décision.

II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Dans la communication SEM-08-002 (*Pollution atmosphérique en banlieue de Montréal*), l'auteur allègue que la CMM a été créée en 2001 par la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal*, L.R.Q., chapitre C-37.01. L'auteur allègue que la CMM a compétence pour planifier et contrôler l'application d'un règlement sur l'assainissement de l'atmosphère à l'échelle de son territoire, y compris le pouvoir de « régir ou prohiber l'émission de substances polluantes ; exiger la possession d'un permis pour toute personne qui exerce une activité susceptible de causer une émission de polluant dans l'atmosphère ; déterminer les méthodes de prélèvement, d'analyse et de calcul d'un polluant ; prescrire les dispositifs dont doivent être munis les immeubles, les équipements, les installations et autres objets dont l'usage ou le fonctionnement est susceptible de causer l'émission d'un polluant »².

L'auteur allègue que, malgré cette loi, le territoire de la CMM est actuellement « soumis à deux règlements distincts sur les émissions atmosphériques : [l'] un pour l'île de Montréal, l'autre pour les quatre autres secteurs de la région métropolitaine³ ». L'auteur allègue que le règlement en vigueur sur l'île de Montréal est celui adopté et mis en vigueur par l'ancienne Communauté urbaine de Montréal, tandis que la banlieue de Montréal faisant partie de la CMM est soumise aux règles du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) du Québec. L'auteur allègue que le règlement qui s'applique à Montréal est plus sévère que les règles qui s'appliquent à la banlieue. Il allègue, par exemple, « que les gens de l'île sont à l'abri des émissions de vapeurs d'essence qui sont émises lorsque les camions-citernes font le

1. Communication à la p. 1.

2. Communication à la p. 1. La loi, qui est annexée à la communication, décrit en détail ces pouvoirs. L.R.Q., c. C-37.01, paragr. 159.1.

3. Communication à la p. 1.

ravitaillement des stations-service » tandis qu'à Repentigny, où habite l'auteur, « les vapeurs d'essence ne sont pas captées et nous devons subir leur impact potentiel sur notre santé »⁴.

L'auteur allègue que le Québec, et vraisemblablement la CMM, omet d'assurer l'application efficace de la *Loi sur la Communauté métropolitaine de Montréal* en n'adoptant pas, après sept ans, un règlement unique sur les émissions atmosphériques pour tout le territoire de la CMM. Le 28 juillet 2008, l'auteur a envoyé une lettre au MDDEP lui exprimant son point de vue à savoir que « la CMM tarde à exécuter une tâche cruciale qui lui a été confiée par la loi⁵ ». L'auteur allègue qu'il n'avait pas reçu de réponses substantielles ni du MDDEP ni du maire de Montréal avant de déposer sa communication.

III. ANALYSE

Aux termes de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne en alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat est d'avis que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, il entame un processus susceptible de mener à la constitution d'un dossier factuel. Tel que souligné par le Secrétariat dans des décisions antérieures rendues aux termes du paragraphe 14(1), ce dernier n'est pas censé constituer un obstacle procédural insurmontable dans l'examen des communications⁶.

Dans le cas présent, le Secrétariat a déterminé que l'allégation contenue dans la communication ne satisfait pas aux exigences du début du paragraphe 14(1) qui stipule qu'une communication doit alléguer qu'« une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». De fait, dans sa communication, l'auteur n'allègue pas une omission dans l'*application* des dispositions réglementaires citées⁷ ; il estime que la CMM n'a pas adopté un règlement malgré son pouvoir discrétionnaire (et non pas obligatoire) de le faire. Le Secrétariat a déjà noté une distinction entre une allégation ciblant l'application des normes existantes et une allégation voulant que les normes soient

4. Communication à la p. 2.

5. Lettre de l'auteur à la ministre du MDDEP, annexe à la communication à la p. 1.

6. Voir, à ce sujet, la Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) concernant la communication SEM-97-005 (*Biodiversité*), ainsi que la Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999) concernant la communication SEM-98-003 (*Grands Lacs*).

7. *Ibid.*

inadéquates et a conclu qu'une allégation selon laquelle une norme est inadéquate ne peut pas être considérée comme une allégation concernant une omission d'assurer l'application de la loi aux termes de l'article 14 de l'ANACDE⁸. En effet, dans la présente communication, l'auteur allègue que le règlement en vigueur sur l'île de Montréal et les dispositions du MDDEP qui s'appliquent à la banlieue en matière d'émissions atmosphériques sont dans l'ensemble inadéquats, et que la CMM doit exercer son pouvoir discrétionnaire de les remplacer par un seul règlement pour l'ensemble du territoire de la CMM⁹. Par conséquent, le Secrétariat conclut que l'allégation voulant que la CMM omette d'adopter un règlement sur les émissions atmosphériques ne peut pas être considérée comme une omission d'assurer l'application efficace de la loi qui prescrit le pouvoir discrétionnaire de l'adopter.

IV. CONCLUSION

Pour les motifs exposés ci-dessus, le Secrétariat a décidé que la communication SEM-08-002 (*Pollution atmosphérique en banlieue de Montréal*) ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Toutefois, conformément au paragraphe 6.2 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, les auteurs disposent d'un délai de 30 jours pour présenter au Secrétariat une communication conforme aux critères énoncés au paragraphe 14(1).

Respectueusement soumis ce 26 septembre 2008.

Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

Paolo Solano
Directeur par intérim
Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : David McGovern, Environnement Canada
Scott Fulton, US EPA
Enrique Lendo, Semarnat
Adrián Vázquez-Gálvez, directeur exécutif du Secrétariat
de la CCE
Yvon Otis, auteur de la communication

8. SEM-98-003 (*Grands Lacs*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (14 décembre 1998).

9. Communication à la p. 2.

SEM-08-003

(Construcción de espigón en Cancún)

PETICIONARIO: CARLOS ÁLVAREZ FLORES

PARTE: MÉXICO

FECHA: 17 de noviembre de 2008

RESUMEN: En la petición se asevera que la delegación en Quintana Roo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente está omitiendo investigar y levantar cargos respecto de actos cometidos por un hotel local al construir un espigón en la costa de Cancún —donde el hotel se localiza—, en violación de la legislación en materia de evaluación de impacto ambiental.

DETERMINACION DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1).
(8 de diciembre de 2008)

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

**Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1)
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

Peticionario:	Carlos Álvarez Flores
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	17 de noviembre de 2008
Fecha de la determinación:	8 de diciembre de 2008
Núm. de petición:	SEM-08-003 (<i>Construcción de espigón en Cancún</i>)

El 17 de noviembre de 2008, Carlos Álvarez Flores (el "Peticionario") presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición ciudadana en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). En ella el Peticionario asevera que la delegación en Quintana Roo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (la "Profepa") no está aplicando efectivamente la legislación en lo referido a la investigación de infracciones y aplicación de sanciones por la presunta violación a la normatividad cometida por un hotel local al construir un espigón en Cancún, Quintana Roo.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando el Secretariado considera que una petición satisface tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte del ACAAN (la "Parte"). Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

Tras haber analizado la petición SEM-08-003, el Secretariado considera que ésta no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, en particular puesto que no identifica la legislación ambiental que supuestamente México está dejando de aplicar efectivamente, no proporciona información documental suficiente que sustente las aseveraciones contenidas en la petición, no contiene información para determinar que el Peticionario no es un competidor que pueda beneficiarse económicamente con la petición, ni señala si el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de México.

I. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 del ACAAN porque no está investigando las supuestas infracciones por la construcción de un espigón en Cancún, Quintana Roo, ni imponiendo las sanciones correspondientes. El Peticionario señala que en 2004 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (la “Semarnat”) negó la debida autorización en materia de impacto ambiental para la construcción “de un espigón de rocas y materiales pétreos para retener las arenas de las playas”¹ del hotel Gran Caribe Real, ubicado en la zona hotelera de Cancún.

El Peticionario señala que la Semarnat “[...] ordenó el retiro de todo tipo de estructuras como estos espigones [...] las cuales, está demostrado, ponen en riesgo la estabilidad de las playas en su conjunto y afectan la vida [y] la salud de los [c]orales en el Parque Marino Cancún”.² Pese a ello, según aseveraciones del Peticionario, la construcción de dicho espigón se llevó a cabo en abril de 2008 sin autorización en materia de impacto ambiental. La presunta infracción se reportó ante la delegación estatal de la Profepa en el estado, sin que —según el Peticionario—, se emprendieran acciones al respecto.

II. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

1. Petición, p. 1.

2. *Ibid.*, p. 6.

A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental.” Al respecto, el Peticionario parece cumplir con este requisito. Por cuanto a las afirmaciones que se hacen en la petición, el Secretariado concluye que cumplen con el requisito de temporalidad en la medida en que aseveran que está teniendo lugar una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

Sin embargo, el Secretariado estima que la petición no cita la legislación ambiental que —supuestamente— México no está aplicando con efectividad. En lugar de ello, el Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 2, 5, 6 y 7 del ACAAN, disposiciones que no encuadran con la definición “legislación ambiental” en los términos del Acuerdo.³ El Peticionario tampoco hace cita de otros instrumentos legales aplicables a las aseveraciones contenidas en la petición.

Por las razones expuestas, la petición no cumple con los requisitos del párrafo inicial del artículo 14(1) del ACAAN.

B. Los seis requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN

El Secretariado encuentra también que la petición no satisface los incisos c), d) y e) tal como se explica a continuación:

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones, en este caso español.⁴
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que la información proporcionada permite identificar a la persona que presenta la petición.

3. Véase a este respecto el artículo 45(2) del ACAAN.

4. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”) establece: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones”.

- c. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(c), dado que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla. Aunque contiene un anexo fotográfico con imágenes de la construcción de un espigón, la petición carece de información que sustente todas las aseveraciones: no proporciona documentación sobre la supuesta negativa de la DGIRA a la autorización en materia de impacto ambiental para la estructura en cuestión, ni tampoco mayor información sobre la prohibición legal de erigir espigones en las playas de Quintana Roo.⁵

Además, de conformidad con el inciso 5.6 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las "Directrices"), una petición debe abordar los factores enlistados en el artículo 14(2) del ACAAN. Al respecto, si bien la petición se refiere al daño al ambiente que supuestamente ocasiona la construcción del espigón, no proporciona mayor información sobre dicha aseveración;⁶ tampoco incluye documentos sobre la presentación de una denuncia popular en abril de 2008 o sobre otros recursos intentados conforme a la legislación en México. Lo anterior, habría permitido al Secretariado evaluar si se han tomado las acciones razonables para acudir a los recursos previstos en México previos a la petición.⁷

- d. La petición no satisface el artículo 14(1)(d), ya que si bien las aseveraciones se refieren a la supuesta omisión de México en cuanto a investigar violaciones y aplicar sanciones por la construcción de obras sin la debida autorización en materia de impacto ambiental (y, por tanto, la petición parecería encaminada a promover la aplicación de la ley), el Secretariado no puede determinar con base en la información proporcionada si el Peticionario no es un competidor que pueda beneficiarse económicamente con la petición. Al respecto, el Peticionario puede presentar una declaración escrita en la que aclare su posición.
- e. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(e), puesto que el Peticionario no adjuntó información que indique que el asunto en cuestión haya sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte ni tampoco, si la hay, la respuesta de dicha autoridad.

5. Petición, p. 1.

6. ACAAN, artículo 14(2)(a), e inciso 7.4 de las Directrices.

7. ACAAN, artículo 14(2)(c), e inciso 7.5 de las Directrices.

- f. Por último, la petición cumple con el artículo 14(1)(f), toda vez que ha sido presentada por una persona establecida en el territorio de una de las Partes.

III. DETERMINACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-08-003 (*Construcción de espigón en Cancún*) no cumple con los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1). De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica al Peticionario que cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con todos los criterios del artículo 14(1). Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el **7 de enero de 2009**, el Secretariado dará por terminado el trámite con respecto a SEM-08-003.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Paolo Solano
Oficial jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, Secretaría de Medio Ambiente y
Recursos Naturales (Semarnat)
Sr. David McGovern, ministerio de Medio Ambiente
de Canadá (Environment Canada)
Sr. Scott Fulton, Agencia de Protección Ambiental de
Estados Unidos (EPA)
Sr. Dane Ratliff, Director de la Unidad sobre Peticiones
Ciudadanas, CCA
Peticionario

SEM-09-001

(Maíz transgénico en Chihuahua)

PETICIONARIOS: GREENPEACE MEXICO, A.C., Y OTROS

PARTE: MÉXICO

FECHA: 28 de enero de 2009

RESUMEN: En la petición se asevera que el gobierno de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en lo que respecta al control, inspección e investigación del flujo genético presuntamente originado por la presencia de maíz transgénico en Chihuahua, México.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1).
(6 de enero de 2010)

ARTS. 14(1) y (2) Determinación de que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a la Parte una respuesta, en términos del artículo 14(2).
(3 de marzo de 2010)

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1)

Peticionarios:	Greenpeace México, A.C. Frente Democrático Campesino Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicio El Barzón, A.C. ("El Barzón, A.C.") Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C.
Representados por:	Greenpeace México, A.C.
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de la petición:	28 de enero de 2009
Fecha de esta determinación:	6 de enero de 2010
Núm. de petición:	SEM-09-001 (<i>Maíz transgénico en Chihuahua</i>)

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o el "Acuerdo") establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado" de la "CCA") examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación*

efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las "Directrices"). Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1) del ACAAN; en caso contrario —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias—, no prosigue con el trámite de la petición.¹

2. El 28 de enero de 2009 el Frente Democrático Campesino, El Barzón, A.C., el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C., Greenpeace México, A.C., y otros² (los "Peticionarios"), presentaron ante el Secretariado de la CCA una petición ciudadana en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). En ella, los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por cuanto respecta al control, inspección, investigación y evaluación de riesgos del maíz transgénico en Chihuahua, México.

3. Tras haber analizado la petición SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), (la "petición") el Secretariado ha determinado que ésta no cumple con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) del Acuerdo. Las razones que sustentan esta determinación se exponen a continuación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

4. Los Peticionarios aseveran que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la Procuraduría General de la República (PGR); la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa); la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéti-

1. Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar la página de las peticiones ciudadanas en el sitio web de la CCA: <<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=espanol>>.

2. Entre la fecha de presentación de la petición SEM-09-001 y el 27 de marzo de 2009, el Secretariado recibió 5728 correos electrónicos de personas que solicitaron adherirse y formar parte de la petición. Todas las solicitudes vinieron de la misma dirección de correo electrónico: <write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org>.

camente Modificados (Cibiogem) están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva la legislación ambiental.³

5. En la petición, señalan que tales dependencias mexicanas omiten la aplicación efectiva de los artículos 4 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución Federal”); los artículos 5, 6, y 7 del ACAAN; los artículos 1, 2, 8, 9, 10, 15 y 16 del Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología (el “Protocolo de Cartagena”); los artículos 2: fracciones I, II, VI, VII, XI, XII y XIII, 9: fracciones I, II, III, IV, V, VIII, IX, X, XI, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII, 12, 13, 17, 18, 28, 29, 32: fracción I, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 86, 87, 88, 101, 102, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 119 y 120 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM); los artículos 1, 2: fracción III, 15, 160, 161, 164, 165, 166, 170, 170 *Bis*, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 201, 202, 203 y 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), y los artículos 420 *Ter*, 421 y 422 del Código Penal Federal (CPF). Los Peticionarios aseveran, además, que México no ha puesto en marcha diversas recomendaciones incluidas en el informe *Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México*, elaborado por el Secretariado de la CCA conforme al artículo 13 del ACAAN.⁴

6. Los Peticionarios apuntan que en el estado de Chihuahua, clasificado por el Instituto Nacional de Ecología (INE) como una región de alta diversidad de maíz, se tiene registro de la presencia de 23 razas de maíz criollo y dos de teocintle.⁵ Afirman que, a pesar de que se tiene documentado un caso de flujo génico de maíz transgénico hacia variedades convencionales de maíz, no se están aplicando medidas de bioseguridad previstas en la legislación ambiental citada en la petición.⁶

7. Los Peticionarios aluden a “la omisión por parte de las autoridades mexicanas para adoptar medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades nativas e híbridas de maíz frente a semillas GM [genéticamente modificadas]” ingresadas al territorio mexicano y sembradas en Chihuahua.⁷ Aseveran la supuesta ausencia de medidas para controlar y supervisar centros de almacenamiento, distribución y comercialización. Asimismo, señalan que no se han puesto en marcha medidas previstas en la legislación ambiental, tales como la evaluación de riesgo y el consentimiento informado previo, necesarias para una

3. Petición, p. 2.

4. *Ibid.*, pp. 5, 7, 9, 10, 11, 12 y 13.

5. *Ibid.*, p. 14.

6. *Ibid.*, p. 1.

7. *Ibid.*, p. 8.

adecuada revisión y control aduanal del maíz transgénico importado a México.⁸ De acuerdo con los Peticionarios, hay evidencias respecto de la importación, distribución y cultivo de maíz transgénico en el estado de Chihuahua, lo que contraviene la legislación ambiental citada en la petición. Los Peticionarios aseveran que no han sido notificados del avance de una denuncia presentada ante la PGR, relacionada con el cultivo ilegal de maíz transgénico.⁹

III. ANÁLISIS

8. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1),¹⁰ éste no se erige como “un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.” Ello quiere decir que el Secretariado interpreta cada petición en conformidad con el Acuerdo y las Directrices, sin caer en una interpretación y aplicación de los requisitos del artículo 14(1) irrazonablemente estrecha. El Secretariado analizó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

9. La oración inicial del artículo 14(1) del ACAAN permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental.” Los Peticionarios son organizaciones sin vinculación gubernamental establecidas en México. Por otro lado, a la fecha de la emisión de esta determinación, el Secretariado recibió 5728 correos electrónicos de personas que solicitaron adherirse a SEM-09-001;¹¹ sin embargo, no en todos los casos fue posible confirmar tal condición, no sólo porque la mayoría de los solicitantes no incluyó información de contacto conforme al inciso 3.4 de las Directrices, sino también por que los Peticionarios de la SEM-09-001 no confirmaron por escrito la adhesión de otras personas en apoyo de la petición.¹²

8. *Ibid.*, p. 8.

9. *Ibid.*, pp. 4-6.

10. Véanse, en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

11. Hasta el 27 de marzo de 2009. Estos correos electrónicos se originaron, en su mayoría, debido a una campaña organizada por Greenpeace México.

12. “Las peticiones deben incluir el domicilio postal completo del Peticionario.” Inciso 3.4. de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación*

10. Por cuanto al requisito en el artículo 14(1) de que las peticiones se refieran a cuestiones que efectivamente estén teniendo lugar, todas las aseveraciones hacen referencia a la omisión continua en asegurar niveles adecuados de protección respecto del supuesto daño a la biodiversidad de las variedades de maíz, así como la supuesta falta de capacidad para investigar y procesar denuncias relacionadas con dicho supuesto daño. El Secretariado considera, por lo tanto, que las aseveraciones que se hacen en la petición en efecto se refieren a la supuesta existencia de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de México.

1. *Legislación ambiental en cuestión*

11. El Secretariado examinó las disposiciones citadas en la petición y determina que algunas no pueden revisarse conforme al procedimiento establecido en los artículos 14 y 15 del ACAAN, ya que no satisfacen la definición del artículo 45(2)(a) del ACAAN¹³. Al hacer tal determinación, el Secretariado considera el propósito principal de la legislación en cuestión, tal como se define por los incisos (b) y (c) de tal artículo.¹⁴ Para efectos del artículo 14(1), las disposiciones que no satisfacen la definición del artículo 45(2) y que, por lo tanto, no se sujetan a ulterior análisis son: el artículo 17 **Constitucional**; los artículos 5, 6 y 7 del **ACAAN**; los artículos 1, 2, 12: fracciones II, III, IV, V, VI y VII, 28, 29, 102, 110 y 111 de

efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (las "Directrices").

13. El artículo 45(2)(a) del ACAAN establece:
 "2. Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:
 (a) "legislación ambiental" significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:
 (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,
 (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
 (iii) la protección de la flora y fauna silvestre, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador."
14. El artículo 45(2)(b) y (c) del ACAAN establece:
 "2. Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:
 (b) Para mayor certidumbre, el término "legislación ambiental" no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.
 (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte."

la **LBOGM**; y los artículos 1 y 2 de la **LGEEPA**. Con respecto a las disposiciones del **Protocolo de Cartagena**, el Secretariado requiere entre otras cuestiones, mayor información de los Peticionarios para determinar si tal instrumento encaja con el término de legislación ambiental del ACAAN, exponiendo sus razones para ello.

12. Respecto de la supuesta falta de aplicación de los artículos 5, 6 y 7 del **ACAAN**, el Secretariado reitera su posición tomada en determinaciones previas en el sentido de que tales disposiciones no pueden considerarse para su análisis conforme al procedimiento de una petición ciudadana, a menos que un individuo o una organización no gubernamental pudiese exigir la aplicación de estas disposiciones dentro del régimen jurídico interno de México, lo que en el caso no resulta evidente.¹⁵ Por cuanto a las recomendaciones incluidas en el informe *Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México*, elaborado conforme al artículo 13(1) del Acuerdo, éstas de ninguna manera pueden considerarse para su análisis conforme al artículo 14 del ACAAN, puesto que dicho informe no constituye legislación ambiental de la Parte en cuestión en los términos del artículo 45(2) Acuerdo.¹⁶

13. Con relación al artículo 4 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, el Secretariado ya ha determinado que parte de esa disposición puede ser analizada, siempre que se complemente con el análisis de la legislación ambiental en cuestión. Sin embargo, tal análisis se limita exclusivamente al párrafo cuarto de este artículo.¹⁷ Asimismo, sólo se considera siempre que se trate de un elemento de aplicación efectiva de la legislación ambiental en cuestión. Respecto del artículo 17

15. SEM-98-001 (*Guadalajara*), Determinación conforme al artículo 14(1) (13 de septiembre de 1999).

16. El artículo 13(1) del ACAAN establece “[e]l Secretariado podrá preparar informes para el Consejo sobre cualquier asunto en el ámbito del programa anual. Cuando el Secretariado desee elaborar informes sobre cualquier otro asunto ambiental relacionado con las funciones de cooperación de este Acuerdo, lo notificará al Consejo y podrá proceder, a menos que en un plazo de treinta (30) días a partir de dicha notificación, el Consejo se oponga a la elaboración del informe mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros. Esos otros asuntos ambientales no incluirán los relacionados con las omisiones de una Parte en la aplicación de sus leyes y reglamentos ambientales. Cuando el Secretariado no tenga conocimiento específico del asunto bajo consideración, obtendrá el auxilio de uno o más expertos independientes, con experiencia reconocida en el tema, para la elaboración del informe.”

17. Un tribunal colegiado de circuito ha sentado al respecto que “[...] precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria [...].” MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo XXI, enero de 2005, tesis I.4o.A.447 A, página 1799, materia administrativa, tesis aislada.

constitucional, el Secretariado considera que dicha disposición no satisface la definición del artículo 45(2), ya que su propósito principal no es “la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana”.¹⁸

14. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del **Protocolo de Cartagena**. El Secretariado debe determinar si el Protocolo de Cartagena es o no de legislación ambiental en los términos del ACAAN, lo cual hace con cautela, pues se trata de un instrumento de derecho internacional que podría no ser del todo exigible en el ámbito doméstico en México. Para ello entonces, el Secretariado requiere de información adicional de los Peticionarios para determinar en qué medida el Protocolo de Cartagena se vincula con aseveraciones en materia de aplicación efectiva y, entonces, determinar si éste se ajusta a la definición del artículo 45(2) del ACAAN. El Secretariado nota que si bien la petición describe la supuesta omisión en la aplicación efectiva de ciertas disposiciones de la legislación federal de México, no lo hace así respecto del Protocolo de Cartagena. En una versión revisada de su petición, los Peticionarios podrían elaborar más su argumentación relativa al Protocolo de Cartagena, centrándose “específicamente en todo acto u omisión de la Parte que se argumente para demostrar dichas omisiones”, en debida observancia del inciso 5.1 de las Directrices.

15. Por lo que toca a la **LBOGM**, se trata de una legislación que contiene disposiciones cuyo propósito principal consiste en regular actividades relacionadas con organismos genéticamente modificados con el fin de proteger el medio ambiente y prevenir riesgos a la salud humana, tal como se observa en sus artículos 1 y 2,¹⁹ de manera que se ajusta a la definición de legislación ambiental, en conformidad el artículo 45(2) del ACAAN. Por ello, el Secretariado puede tomar en cuenta, para su ulterior análisis, las disposiciones de la LBOGM relativas a: los principios para la conducción de la política de bioseguridad²⁰ —particularmente en la aplicación de la LBOGM—; las facultades de la Sagarpa en la materia²¹ —exceptuando las que no guardan relación con el asunto planteado

18. SEM-98-001 (*Guadalajara*), Determinación conforme al artículo 14(1) (13 de septiembre de 1999).

19. Los artículos 1 y 2 de la LBOGM, sin embargo, sólo se toman en consideración para orientar al Secretariado en el análisis de la aplicación efectiva de las disposiciones de la LBOGM que se refieren en el párrafo 15 de esta Determinación, ya que los artículos 1 y 2 de la LBOGM tienen como propósito definir la naturaleza, objeto y alcance de las disposiciones de esa ley.

20. Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM), artículo 9.

21. *Ibid.*, artículos 12: fracción I y 13.

en la petición—;²² la coordinación entre autoridades en el caso de liberación accidental de organismos genéticamente modificados (“OGM”);²³ el ejercicio de facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (“SHCP”) en el control de OGM que ingresan a México;²⁴ la solicitud, trámite, obtención, vigencia, efectos y medidas impuestas en los permisos para la liberación de OGM, así como modificaciones a las condiciones que dieron lugar a un permiso y las obligaciones de los permisionarios;²⁵ las restricciones a la importación de OGM;²⁶ los requerimientos para la evaluación del riesgo;²⁷ las reglas aplicables a los centros de origen;²⁸ los requisitos de etiquetado de OGM para su siembra en México;²⁹ la aplicación de las normas oficiales mexicanas;³⁰ las reglas aplicables a la realización de visitas de inspección;³¹ el establecimiento de medidas de seguridad o de urgente aplicación,³² y las infracciones y multas por violaciones a la ley.³³

16. Por último, no se consideran para su análisis las disposiciones de la LBOGM que tienen que ver con el fomento a la investigación científica y tecnológica, puesto que la petición carece de aseveraciones al respecto.³⁴ Asimismo, no ameritan consideración las disposiciones referentes a las características de las normas oficiales mexicanas,³⁵ puesto que el mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental no está orientado al análisis de la supuesta deficiencia en la legislación ambiental como lo aseveran los Peticionarios.

17. En cuanto a la LGEEPA, las disposiciones que tienen que ver con el objeto de la ley en cuestión³⁶ y con la designación de la biodiversidad como bien de utilidad pública³⁷ sirven de guía al Secretariado al conside-

22. *Ibid.*, artículo 12: fracciones II, III, IV, V, VI y VII.

23. *Ibid.*, artículo 17.

24. *Ibid.*, artículo 18: fracciones I, II, IV y V.

25. *Ibid.*, artículos 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 42, 45, 46, 47, 48 y 49.

26. *Ibid.*, artículos 40 y 43.

27. *Ibid.*, artículos 60, 61, 62, 63, 64, 65 y 66.

28. *Ibid.*, artículos 86, 87 y 88.

29. *Ibid.*, artículo 101.

30. *Ibid.*, artículos 112 y 113.

31. *Ibid.*, artículo 114.

32. *Ibid.*, artículos 115 y 117.

33. *Ibid.*, artículos 119 y 120.

34. *Ibid.*, artículos 28 y 29.

35. *Ibid.*, artículos 102, 110 y 111.

36. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), artículo 1.

37. *Ibid.*, artículo 2.

rar la legislación ambiental en cuestión , pero no se analiza su aplicación efectiva. Por su parte, las disposiciones que sientan principios en la aplicación de la ley;³⁸ las reglas aplicables a la inspección y vigilancia;³⁹ el establecimiento de medidas de seguridad;⁴⁰ la comisión de delitos contra el ambiente;⁴¹ el trámite de la denuncia popular;⁴² el trámite de solicitudes de información;⁴³ la legitimación de la Profepa para iniciar acciones ante instancias judiciales;⁴⁴ la responsabilidad de quien afecte la biodiversidad,⁴⁵ y la formulación de dictámenes técnicos,⁴⁶ se consideran para su análisis en la medida en que se relacionen con aseveraciones sobre la aplicación efectiva de la LGEEPA.

18. Con relación a las disposiciones del CPF citadas en la petición, el Secretariado considera que su propósito principal se orienta a la protección del medio ambiente y la prevención de un peligro contra la vida o salud humana.⁴⁷ Se toma en cuenta para su análisis el artículo 420 *Ter*, en tanto que las disposiciones citadas en la petición que establecen las penas y medidas de seguridad aplicables sólo se consideran en la medida en que no hayan sido aplicadas efectivamente en los procedimientos e investigaciones ante los órganos correspondientes.⁴⁸

2. Aseveraciones para ulterior análisis

19. El Secretariado determina que la petición contiene ciertas aseveraciones sobre la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no acerca de su deficiencia. En tal consideración, el Secretariado tiene en mente que el artículo 5 del ACAAN enuncia algunas medidas que las Partes pueden adoptar para la aplicación efectiva de su legislación ambiental.⁴⁹

38. *Ibid.*, artículo 15.

39. *Ibid.*, artículos 160, 161, 164, 165 y 166.

40. *Ibid.*, artículos 170 y 170 *Bis*.

41. *Ibid.*, artículo 182.

42. *Ibid.*, artículos 189, 190, 191, 192, 193 y 198.

43. *Ibid.*, artículo 201.

44. *Ibid.*, artículo 202.

45. *Ibid.*, artículo 203.

46. *Ibid.*, artículo 204.

47. *Cfr.* otras determinaciones en este sentido: SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) y SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) (acumulada), Notificación conforme al artículo 15(1) (12 de mayo de 2008).

48. Código Penal Federal (CPF), artículos 421 y 422.

49. *Cfr.* SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación en conformidad con los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

i) *Aseveraciones sobre la ausencia de medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades convencionales de maíz*

20. Los Peticionarios aseveran que el 19 de septiembre de 2008, el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) “detectó y confirmó científicamente la siembra de maíz genéticamente modificado” en la localidad de Valle de Cuauhtémoc, Chihuahua.⁵⁰ Señalan que, pese a haber detectado tales hechos, las autoridades “no han tomado las medidas para detener su siembra en el Estado de Chihuahua”⁵¹ ni han instrumentado “medidas para controlar y supervisar centros de almacenamiento, distribución y comercialización de semillas que surten a los productores de la región”.⁵² Afirman también que las autoridades aduaneras no están ejerciendo sus facultades para impedir la entrada a territorio nacional de semillas de maíz genéticamente modificado, particularmente el destinado al estado de Chihuahua.⁵³

21. Los Peticionarios aseveran la ausencia de mecanismos de salvaguarda de la bioseguridad en México,⁵⁴ ya que no se ha puesto en marcha el régimen de protección especial del maíz, no se han determinado los centros de origen y de diversidad genética, ni se han ubicado las áreas de localización de especies.⁵⁵ Añaden que no existe un régimen de permisos para la siembra experimental de maíz genéticamente modificado⁵⁶ y que la liberación de dichos organismos no se ha sujetado al análisis y evaluación de riesgo correspondiente,⁵⁷ ni tampoco a las medidas que podrían adoptarse relativas a control de liberaciones accidentales,⁵⁸ etiquetado,⁵⁹ consulta pública,⁶⁰ acceso a la información⁶¹ y, en general, mecanismos para proteger centros de origen y de diversidad genética.⁶² Las aseveraciones planteadas en la petición sobre la ausencia de medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades

50. Petición, p. 5.

51. Petición, p. 8; *Cfr.* LBOGM, artículo 9: fracción XV.

52. Petición, p. 8; *Cfr.* LBOGM, artículos 2: fracciones VII, VIII y IX, 9: fracción III, 18: fracción III y 36; CPF, artículo 420 *Ter.*

53. Petición, p. 8. *Cfr.* LBOGM, artículos 9: fracción III y 18.

54. Petición, p. 10. *Cfr.* LBOGM, artículo 9: fracciones III y IV.

55. Petición, p. 10. *Cfr.* LBOGM, artículos 86, 87 y 88.

56. Petición, p. 10. *Cfr.* LBOGM, artículos 13: fracción III, 34, 42, 45, 46, 47, 48 y 49.

57. Petición, p. 10. *Cfr.* LBOGM, artículos 13: fracción II, 61, 62, 63, 65 y 66.

58. Petición, p. 10. *Cfr.* LBOGM, artículos 9: fracción XIV, 115: fracción III y 117.

59. Petición, p. 10. *Cfr.* LBOGM, artículo 101.

60. Petición, p. 11. *Cfr.* LBOGM, artículo 33.

61. Petición, p. 11. *Cfr.* LBOGM, artículos 9: fracción XI, 33 y 61: fracción I.

62. Petición, p. 10. *Cfr.* LBOGM, artículos 9: fracciones I, III, IV, V, X, XV y XVI, 13: fracciones II, IV y VI, 17 y 86.

convencionales de maíz pueden revisarse mediante el mecanismo de los artículos 14 y 15 del ACAAN.

ii) *Aseveraciones sobre la supuesta inoportuna atención de denuncias y la supuesta falta de capacidad para investigar y perseguir infracciones relativas a la presencia ilegal de semillas genéticamente modificadas en los cultivos de maíz*

22. Los Peticionarios aseveran que han interpuesto denuncias ante la PGR y la Sagarpa, sin haber obtenido una respuesta satisfactoria.⁶³ Apuntan que el 26 de septiembre de 2007 representantes de los Peticionarios interpusieron ante el delegado estatal en Chihuahua de la Sagarpa una denuncia por la que solicitaron se realizara una investigación sobre la afectación de sitios con semilla transgénica.⁶⁴ Señalan que con fecha 2 de octubre de 2007 uno de los Peticionarios presentó ante la PGR una denuncia por la posible comisión del delito previsto en el artículo 420 *Ter* del CPF y que el 1 de noviembre de 2007 y el 25 de septiembre de 2008 presentó información adicional ante la agencia investigadora del Ministerio Público.⁶⁵ Aseveran que, a pesar de sus denuncias, no han observado ni se les ha informado sobre el avance en las investigaciones. Al respecto, el Secretariado observa que la petición no cita ninguna disposición relativa a la obligación de la PGR a informar al denunciante sobre el avance o estado de una investigación penal en curso. Los Peticionarios pueden hacer cita de tal o tales disposiciones en una versión revisada de su petición. En caso de no incluir tales disposiciones, el Secretariado no podrá considerar la aseveración sobre la supuesta obligación de la PGR de informar al denunciante sobre el avance de una investigación.

23. Los Peticionarios aluden a la falta de capacidad para inspeccionar y verificar la presencia de semillas genéticamente modificadas en los cultivos de maíz.⁶⁶ Aseveran que los inspectores de la Profepa carecen de capacidad suficiente para la realización de muestreos adecuados, así como de una coordinación adecuada con las autoridades especializadas en materia de bioseguridad.⁶⁷ Añaden que los procedimientos de investigación ante la PGR y la Profepa han sido dilatorios, faltos en la integración de pruebas y carentes en cuanto a su capacidad de investigación e

63. Petición, p. 5. *Cfr.* LGEEPA, artículo 182 y 189.

64. Petición, pp. 3-4.

65. *Ibid.*, p. 4.

66. *Ibid.*, pp. 6 y 10-11. *Cfr.* LBOGM, artículo 9: fracción XV, 13: fracciones VII y VIII, 112, 113, 114 y 115.

67. Petición, pp. 5-6. *Cfr.* LBOGM, artículo 17, 18: fracción IV, 66 y 86; LGEEPA, artículo 15: fracción IX.

inteligencia. Como consecuencia de la supuesta falta de capacidad técnica y jurídica, no ha habido —según los Peticionarios— resultados en las investigaciones,⁶⁸ ni tampoco se han ordenado las medidas de seguridad —como la clausura, el aseguramiento o la neutralización— previstas por la ley ante el supuesto riesgo que tales actividades representan.⁶⁹ El Secretariado estima que la aseveración sobre la supuesta falta de capacidad para investigar delitos e infracciones relativos al manejo de OGM puede considerarse.

B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

24. Si bien la petición satisface parcialmente la oración inicial del artículo 14(1), el Secretariado nota que la petición en su conjunto no cumple con todos los requisitos enlistados en dicho artículo. El razonamiento del Secretariado explica a continuación las razones para alcanzar tal conclusión:

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a)⁷⁰ porque se presenta por escrito en un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones: en este caso, español.⁷¹
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b),⁷² ya que la información proporcionada permite identificar a las personas que la presentan. Sin embargo, en lo concerniente a las personas que manifestaron adherirse a la petición SEM-09-001 mediante el envío de correos electrónicos, no en todos los casos fue posible su identificación conforme al inciso 2.2 de las Directrices, por lo que no todas se consideran peticionarios. Además, los Peticionarios no expresaron intención alguna de agregar más peticionarios a su petición, ni

68. Petición, p. 6.

69. *Ibid.*, p. 13. Cfr. LBOGM, artículos 115, 117 y 120; LGEEPA, artículos 160, 161, 164, 165, 166, 170, 170 *Bis* y 202; CPF, artículo 421.

70. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;”

71. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las Directrices establece: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones”.

72. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición.”

tampoco confirmaron si los correos electrónicos citados formaban parte de la petición.⁷³

- c. La petición no cumple del todo con el requisito del artículo 14(1)(c),⁷⁴ dado que, si bien proporciona información suficiente que permite al Secretariado revisarla, carece de algunas pruebas documentales que puedan sustentarla.

El inciso 5.3 de las Directrices señala:

La petición deberá contener una relación sucinta de los hechos en que se funde dicha aseveración y *deberá proporcionar información suficiente que permita al Secretariado examinarla, incluidas las pruebas documentales que puedan sustentar la [p]etición.* [Énfasis añadido]

En efecto, la petición SEM-09-001 presenta una síntesis de los hechos sobre las supuestas prácticas de importación, distribución y cultivo de maíz transgénico en el estado de Chihuahua, sin la autorización correspondiente,⁷⁵ así como copias documentales de dos denuncias interpuestas por los Peticionarios ante la PGR⁷⁶ y de las actuaciones ante esa instancia.⁷⁷

Sin embargo, el Secretariado nota que, al citar disposiciones aplicables al procedimiento de denuncia popular y al procedimiento administrativo, los Peticionarios señalan que han interpuesto recursos ante la Profepa⁷⁸ y que México supuestamente no ha integrado los “procedimientos y recursos administrativos tramitados por los promoventes”,⁷⁹ mas no incluyen las correspondientes

73. Las solicitudes para adherirse y formar parte de los Peticionarios fueron enviadas por 5728 personas a través de un mensaje-denuncia común, disponible en la página de Internet: <<http://www.greenpeace.org/mexico/participa-como-ciberactivista/maiz>>. En todos los casos la dirección del remitente fue <write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org>.

74. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla”.

75. Petición, pp. 3-5.

76. Petición, anexo 6: Denuncia de hechos interpuesta ante la unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales de la PGR, de fecha 2 de octubre de 2007, y anexo 10: Denuncia de hechos interpuesta ante el delegado estatal de la PGR en Chihuahua el 29 de septiembre de 2008.

77. Petición, anexos 7, 8, 9 y 11: Comparecencia del denunciante ante la PGR, escrito aclaratorio, aportación de elementos de prueba y ampliación de denuncia de hechos ante la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales de la PGR.

78. Petición, p. 6.

79. *Ibid.*, p. 13.

pruebas documentales. La anterior consideración se guía por el inciso 5.6 de las Directrices, que establece que durante el examen inicial de una petición por el Secretariado, éste se cerciora *prima facie* si una petición aborda los factores enlistados en el artículo 14(2) del ACAAN.

Los incisos c) y d) de la directriz 5.6 señalan:

La petición deberá abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del Acuerdo para asistir al Secretariado en su revisión conforme a esta disposición. Consecuentemente, la petición deberá abordar:

[...]

c) los recursos que estén al alcance de los particulares y disponibles bajo las leyes de la Parte, que se han perseguido (artículo 14(2)(c));

d) la medida en que la petición se base exclusivamente en noticias de los medios de comunicación (artículo 14(2)(d));

En relación con la directriz 5.6c), el Secretariado solicita a los Peticionarios, copia de los recursos administrativos o denuncias populares promovidas ante la Profepa o la Semarnat, referidos en la petición.

Por cuanto al inciso 5.6d) de las Directrices, el Secretariado encontró que, aparte de los documentos en los que se reportan a las autoridades hechos relacionados con el asunto planteado en la petición y el informe sobre maíz transgénico publicado por el Secretariado en 2004 (anterior a la entrada en vigor de la LBOGM), los Peticionarios no adjuntan otra información documental distinta a la aparecida en noticias de los medios masivos de comunicación, para dar sustento a sus aseveraciones.⁸⁰ Si bien el hecho de adjuntar información periodística no justifica —por sí mismo— que el Secretariado invalide una petición, el Secretariado observa que los Peticionarios mencionan en la petición otros documentos relativos a sus aseveraciones como, por ejemplo, el informe emitido por la Senasica,⁸¹ información sobre las razas de maíz y especies de teo-

80. Los Peticionarios adjuntan un boletín de prensa en el que se anuncia el hallazgo del Senasica de siembra de maíz genéticamente modificado en cuatro predios del Distrito de Desarrollo Rural (DDR) Valle de Cuauhtémoc, así como diversos recortes de prensa que reportan la supuesta presencia de cultivos de maíz transgénico en Chihuahua.

81. *Cfr.* petición, p. 5.

cintle en Chihuahua⁸² o bien información sobre las supuestas posibles consecuencias a la salud humana y la biodiversidad por la liberación de organismos genéticamente modificados,⁸³ y que dicha información no fue adjuntada a la petición.

Por otra parte, de la petición se desprende que —aparentemente— las autoridades involucradas no han proporcionado información relacionada con el asunto planteado por los Peticionarios, a pesar de solicitudes de éstos.⁸⁴ Los Peticionarios pueden precisar, en una versión revisada de la petición, en qué consistieron tales solicitudes y proporcionar copia de ellas para que, en conformidad con la directriz 7.5, el Secretariado pueda determinar si los Peticionarios tuvieron acceso razonable a otras fuentes pertinentes de información.⁸⁵

- d. La petición satisface el artículo 14(1)(d),⁸⁶ ya que las aseveraciones se refieren a la supuesta omisión de México en cuanto a la aplicación efectiva de su legislación ambiental a actividades de importación, almacenamiento, siembra y, en general, comercialización de maíz transgénico en el estado de Chihuahua. De la petición no se desprende que el Peticionario sea un competidor que pueda beneficiarse económicamente con la petición o que la petición no esté “encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria” en conformidad con la directriz 5.4.
- e. La petición satisface el inciso (e) del artículo 14(1),⁸⁷ puesto que los Peticionarios adjuntan información que indica que el asunto en cuestión ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes. Los Peticionarios adjuntan copias de la presentación de

82. *Cfr.* petición, p. 14.

83. *Cfr.* petición, p. 12.

84. Petición, p. 5.

85. Directrices, inciso 7.6: “Para evaluar si se debe solicitar una respuesta de la Parte cuando la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios masivos de comunicación, el Secretariado determinará si el Peticionario tuvo acceso razonable a otras fuentes pertinentes de información en relación con la aseveración contenida en la petición.”

86. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:
(d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria.”

87. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:
(e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte.”

denuncias ante la PGR y la Sagarpa, dependencias que tienen a su cargo la aplicación de disposiciones relativas a la bioseguridad de organismos genéticamente modificados, por lo que tales entidades califican como “autoridades relevantes” de la Parte en conformidad con la directriz 5.5. El Secretariado nota que los Peticionarios no adjuntaron información sobre la respuesta de las autoridades a tales comunicados, lo cual pueden hacer en una versión revisada de su petición, si es que ha habido tal respuesta.

- f. Por último, la petición cumple con el artículo 14(1)(f),⁸⁸ toda vez que ha sido presentada por organizaciones establecidas en el territorio de una de las Partes.

IV. DETERMINACION

25. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*) no cumple con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1). De acuerdo con los apartados 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica a los Peticionarios que cuentan con 30 días para presentar una petición que cumpla con todos los criterios del artículo 14(1). Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el **5 de febrero de 2010**, el Secretariado dará por terminado el trámite con respecto a la SEM-09-001.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

y
Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México
Sr. David McGovern, representante alterno de Canadá
Sra. Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos
Sr. Evan Lloyd, director ejecutivo interino del Secretariado
de la CCA
Peticionarios

88. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:
(f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.”

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad
con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de
Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionarios:	Greenpeace México, A.C. Frente Democrático Campesino Unión Nacional de Productores Agropecuarios, Comerciantes, Industriales y Prestadores de Servicio El Barzón, A.C. ("El Barzón, A.C.") Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C.
Representados por:	Greenpeace México, A.C.
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición revisada:	5 de febrero de 2010
Petición original:	28 de enero de 2009
Fecha de la determinación:	3 de marzo de 2010
Núm. de petición:	SEM-09-001 (<i>Maíz transgénico en Chihuahua</i>)

I. ANTECEDENTES

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo") establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado" de la "CCA") examina inicialmente

las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las “Directrices”). Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias— da por terminado el trámite de la petición.¹

2. El 28 de enero de 2009 el Frente Democrático Campesino, El Barzón, A.C., el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres, A.C., y Greenpeace México, A.C.,² (los “Peticionarios”), presentaron ante el Secretariado de la CCA una petición ciudadana en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”). En ella, los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por cuanto respecta al control, inspección, investigación y evaluación de riesgos del maíz transgénico en Chihuahua, México.

3. El 6 de enero de 2010, el Secretariado determinó que la petición no cumplía con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) y, con base en el apartado 6.2 de las Directrices, notificó a los Peticionarios que contaban con 30 días —es decir hasta el 5 de febrero de 2010— para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN. En particular, el Secretariado determinó que la petición aludía en algunos casos a instrumentos que no califican como legislación ambiental en los términos del ACAAN;³ no cita las disposiciones que obligaba a la Procuraduría General de la República (PGR) a informar a un denunciante sobre el avance de una investigación,⁴ y no cumplía del

1. Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar el sitio de la CCA en: <<http://www.cec.org/citizen/?varlan=es>>.

2. Entre la fecha de presentación de la petición SEM-09-001 y el 27 de marzo de 2009, el Secretariado recibió 5,728 correos electrónicos de personas que solicitaron adherirse y formar parte de la petición. Todas las solicitudes vinieron de la misma dirección de correo electrónico: <write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org>.

3. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 13, 16-17. Cfr. ACAAN artículo 45(2).

4. *Ibid.*, § 22.

todo con el inciso c) del artículo 14(1), pues no proporcionaba información suficiente para revisarla. Asimismo, al hacer una revisión *prima facie* de la petición a la luz de los requisitos conforme al artículo 14(2),⁵ el Secretariado encontró que la petición no contaba con información sobre los recursos intentados en relación con el asunto planteado en la petición,⁶ y que parecía basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.⁷

4. El 5 de febrero de 2009, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado una petición revisada en conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo.

5. El Secretariado ha determinado que la petición ahora satisface los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y que, con base en las consideraciones listadas en el artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta del gobierno de México. Teniendo en mente la determinación del 6 de enero de 2010 respecto de la petición original, esta determinación se enfoca al análisis de cuestiones que quedaron sujetas a la presentación de una petición revisada.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

A. La petición original

6. Los Peticionarios aseveran que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la Procuraduría General de la República (PGR); la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa); la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem) están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva la legislación ambiental.⁸

5. A este respecto, en la sección dedicada al examen inicial de una petición sobre el Secretariado, el inciso 5.6 de las Directrices se precisa que la petición "deberá abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del Acuerdo". El Secretariado informó que *prima facie* la petición parecía basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 24(c).

6. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 24(c). Cfr. ACAAN artículo 14(2)(c).

7. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 24(c). Cfr. ACAAN artículo 14(2)(d).

8. Petición original, p. 2.

7. En la petición, los Peticionarios señalan que tales dependencias mexicanas omiten la aplicación efectiva de los artículos 4 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “**Constitución Federal**”); 5, 6, y 7 del **ACAAN**; 1, 2, 8, 9, 10, 15 y 16 del Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad de la Biotecnología (el “**Protocolo de Cartagena**”); 2: fracciones I, II, VI, VII, XI, XII y XIII, 9: fracciones I, II, III, IV, V, VIII, IX, X, XI, XIV, XV, XVI, XVII y XVIII, 12, 13, 17, 18, 28, 29, 32: fracción I, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 65, 66, 86, 87, 88, 101, 102, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 117, 119 y 120 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (**LBOGM**); 1, 2: fracción III, 15, 160, 161, 164, 165, 166, 170, 170 *Bis*, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 201, 202, 203 y 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (**LGEEPA**), y 420 *Ter*, 421 y 422 del Código Penal Federal (**CPF**). Los Peticionarios aseveran, además, que México no ha puesto en marcha diversas recomendaciones incluidas en el informe *Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México*, elaborado por el Secretariado de la CCA conforme al artículo 13 del **ACAAN**.⁹

8. Los Peticionarios apuntan que en el estado de Chihuahua, supuestamente clasificado por el Instituto Nacional de Ecología (INE) como una región de alta diversidad de maíz, se tiene registro de la presencia de 23 razas de maíz criollo y dos de teocinte.¹⁰ Afirman que, a pesar de que se tiene documentado un caso de flujo génico de maíz transgénico hacia las variedades convencionales, no se están aplicando medidas de bioseguridad previstas en la legislación ambiental citada en la petición.¹¹

9. Los Peticionarios aluden a la supuesta “omisión por parte de las autoridades mexicanas para adoptar medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades nativas e híbridas de maíz frente a semillas GM [genéticamente modificadas]” ingresadas al territorio mexicano y sembradas en Chihuahua.¹² Aseveran también la supuesta ausencia de medidas para controlar y supervisar centros de almacenamiento, distribución y comercialización. Asimismo, señalan que no se han puesto en marcha medidas previstas en la legislación ambiental, tales como la evaluación de riesgo y el consentimiento fundamentado previo, necesarias para una adecuada revisión y control anual del maíz transgénico importado a México.¹³ Los Peticionarios aseguran que en el estado de Chihuahua se realiza la importación, distri-

9. *Ibid.*, pp. 5, 7, 9, 10, 11, 12 y 13.

10. *Ibid.*, p. 14.

11. *Ibid.*, p. 1.

12. *Ibid.*, p. 8.

13. *Ibid.*, p. 8.

bución y cultivo de maíz transgénico, en contravención a la legislación ambiental citada en la petición. Por último, los Peticionarios aseveran que no han sido notificados del avance de una denuncia presentada ante la PGR, relacionada con el supuesto cultivo ilegal de maíz transgénico.¹⁴

B. La petición revisada

10. En respuesta a la determinación del Secretariado del 6 de enero de 2010, los Peticionarios presentaron el 5 de febrero de 2010 una versión revisada de su petición. Además de las disposiciones citadas en la petición original,¹⁵ los Peticionarios aseveran en su versión revisada que México está omitiendo la aplicación efectiva de los artículos 3 y 12 de la LBOGM; y 161, 162, 163, 164, 167, 169 y 171 de la LGEEPA.

11. Los Peticionarios reiteran las aseveraciones centrales de la petición original e incluyen información adicional. En particular, los Peticionarios precisan información relativa a dos denuncias presentadas ante la PGR por supuestos hechos que pueden constituir los delitos tipificados en el CPF;¹⁶ incluyen documentos sobre una denuncia presentada ante la Sagarpa y remitida ante la Profepa;¹⁷ amplían sus explicaciones sobre cómo supuestamente se está omitiendo la aplicación de la Constitución Federal, la LBOGM, la LGEEPA y el CPF, y presentan argumentos para la consideración del Protocolo de Cartagena como legislación ambiental en los términos del ACAAN.¹⁸

12. Los Peticionarios citan información relativa a una averiguación previa con la que buscan poner en evidencia la supuesta falta de capacidad técnica por parte de agentes de la PGR para recabar información sobre predios en los que —aseveran— se siembra maíz transgénico;¹⁹ relatan la supuesta falta de capacidad de inspectores de la Profepa para obtener muestras de material genético;²⁰ aluden a la supuesta dilación

14. *Ibid.*, pp. 4-6.

15. El Secretariado nota que la petición revisada ya no hace cita de los artículos 17 de la Constitución Federal; 5, 6 y 7 del ACAAN; 2: fracciones I, II, VI, VII, XII y XIII; 12, 28, 29, 102, 110 y 111 de la LBOGM; y 1 y 2: fracción III de la LGEEPA. Asimismo, los Peticionarios no refieren como legislación ambiental las recomendaciones del informe *Maíz y biodiversidad: efectos del maíz transgénico en México*, publicado por el Secretariado de la CCA en conformidad con el artículo 13 del ACAAN.

16. Petición revisada, pp. 3-6.

17. *Ibid.*, p. 4.

18. *Ibid.*, pp. 7-10.

19. *Ibid.*, p. 4.

20. *Ibid.*

para integrar adecuadamente una averiguación previa;²¹ indican que a dos años de haber interpuesto denuncias ante la autoridad penal investigadora, desconocen cuál es el estado que éstas guardan;²² y aseveran que dada la supuesta falta de transparencia, no hay certidumbre sobre las acciones y medidas de mitigación que esté realizando el gobierno de México.²³

13. En la petición revisada, los Peticionarios sostienen que a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena, las autoridades mexicanas han estado obligadas a aplicar las disposiciones del tratado internacional, en este caso mediante la LBOGM, que funciona como su instrumento de aplicación. Los Peticionarios reiteran que México “se comprometió a adoptar medidas legislativas, administrativas y de otro tipo [...] a fin de contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección”,²⁴ pero que ello no ha ocurrido así, pues no se han tomado las “medidas administrativas y de otro tipo, como podrían ser penales [...] lo que estaría conduciendo a la extensión de casos de contaminación transgénica”.²⁵

14. Los Peticionarios aseveran que a pesar del supuesto ingreso y siembra de maíz genéticamente modificado en la región de Chihuahua, no se han realizado evaluaciones de riesgo ni se ha aplicado el principio del consentimiento fundamentado previo; tampoco se cuenta con medidas adecuadas para controlar y supervisar centros de almacenamiento, distribución y comercialización, ni con procesos de revisión, monitoreo y vigilancia por parte de autoridades aduanales.²⁶ Los Peticionarios dan cuenta de que —supuestamente— tales hechos suceden en los municipios de Cuahutémoc, Namiquipa, Buenaventura y Ascensión del estado de Chihuahua.²⁷

III. ANÁLISIS

15. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está omitiendo la

21. *Ibid.* Los Peticionarios agregan que luego de 14 meses de presentada la denuncia, la agencia investigadora emite un acuerdo por el que declaró no ser competente para conocer del asunto, remitiéndolo a la delegación de la PGR en Chihuahua.

22. *Ibid.*, p. 6.

23. *Ibid.*, p. 7.

24. *Ibid.*, p. 9 (subrayado en el original).

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios. Ello quiere decir que el Secretariado interpreta cada petición en conformidad con el Acuerdo y las Directrices, sin caer en una interpretación y aplicación de los requisitos del artículo 14(1) irrazonablemente estrecha.²⁸ El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

16. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” En su determinación del 6 de enero 2010, el Secretariado determinó que los Peticionarios son personas u organizaciones sin vinculación gubernamental²⁹ y que la petición cumple con el requisito de temporalidad, al tratarse de una situación actual. El Secretariado determinó que las siguientes disposiciones califican como legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN:³⁰ artículos 4º de la **Constitución Federal**; 9, 12: frac-

28. *Cfr.*, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999) y SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 8.

29. Si bien la versión revisada de la petición hace referencia clara a los Peticionarios y autoriza la adhesión de terceros solicitantes, todas las comunicaciones de apoyo a la petición provinieron de una misma dirección de correo electrónico: <write-a-letter@smtp-gw.greenpeace.org>, fuente en la que no se incluyeron datos mínimos para identificar a los interesados. Al momento de recibir la petición original, el Secretariado respondió a algunas de las solicitudes hechas por medio de dicho correo electrónico, sin haber obtenido respuesta.

30. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental como:
2. Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:
(a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:
(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,
(ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.
(b) Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración

ción I, 13, 17, 18: fracciones I, II, IV y V, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 86, 87, 88, 101, 112, 113, 114, 115, 117, 119 y 120 de la **LBOGM**; 15, 160, 161, 164, 165, 166, 170, 170 *Bis*, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 201, 202, 203 y 204, de la **LGEEPA**; y 420 *Ter* del **CPF**.

17. En su determinación del 6 de enero de 2010, el Secretariado consideró que las siguientes disposiciones no califican como legislación ambiental: artículos 17 de la Constitución Federal; 5, 6 y 7 del ACAAN; 12: fracciones II, III, IV, V, VI y VII; 28 y 29, 102, 110 y 111 de la LBOGM, y 1 y 2 de la LGEEPA.³¹ Con base en la información de la petición revisada, el Secretariado analiza en esta ocasión si los artículos 1, 2, 8, 9, 10, 15 y 16 del Protocolo de Cartagena referidos en la petición original; y los artículos 3 y 12: fracción I de la LBOGM, añadidos en la petición revisada, califican como legislación ambiental.

1. *Legislación ambiental en cuestión*

18. En su determinación del 6 de enero de 2010, el Secretariado solicitó información adicional a los Peticionarios para determinar si el Protocolo de Cartagena encaja dentro de la definición de legislación ambiental y, de ser así, en qué medida se vincula con aseveraciones en materia de aplicación efectiva.³² Dado que la petición revisada contiene información a este respecto, el Secretariado procede a analizarla. En la petición revisada, los Peticionarios citan un dictamen de la Cámara de Diputados publicado en la Gaceta Parlamentaria emitido en torno al proceso legislativo de la LBOGM. En dicho instrumento se estima que:

[E]l Estado Mexicano en su conjunto quedó obligado frente a la comunidad internacional, a dar cumplimiento a los compromisos establecidos en el Protocolo de Cartagena, por lo que dicho tratado forma, desde esa fecha, parte del sistema jurídico mexicano, [...] ³³

de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.”

31. Empero sirven para orientar el análisis del Secretariado. *Cfr.* SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 17.

32. *Ibid.*, § 14.

33. Petición revisada, anexo 20: Dictamen de las Comisiones Unidas de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Agricultura y Ganadería, y de Ciencia y Tecnología, respecto a la minuta del proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM).

19. El dictamen agrega en sus consideraciones que:

[L]a entrada en vigor del Protocolo de Cartagena, implica para México que sus autoridades apliquen las disposiciones de ese tratado internacional sin contar con reglas jurídicas específicas.³⁴

20. Asimismo, la petición transcribe el texto de una tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que se lee:

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.³⁵

21. En virtud del citado mecanismo de incorporación, el Protocolo de Cartagena parece constituir derecho interno en México.³⁶ Ahora bien, para determinar cuáles disposiciones del Protocolo de Cartagena citadas en la petición se enfocan a la protección del medio ambiente a través de “la protección de la flora y fauna silvestres”,³⁷ el Secretariado con-

34. *Ibid.*

35. Petición revisada, anexo 19: Tesis Jurisprudencial. Localización: novena época, instancia: pleno; fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XXV; abril, 2007; tesis: IX-2007; tesis aislada; materia: constitucional.

36. El Secretariado actúa con precaución en este punto, limitando su análisis a las aseveraciones de los Peticionarios relativas a la aplicación del Protocolo de Cartagena, sin hacer una consideración sobre el estatus de dicho instrumento en el derecho internacional.

37. *Cfr.* ACAAN, artículo 45(2)(a)(iii).

sulta su artículo 1 que dice: “el objetivo del presente Protocolo es contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana [énfasis añadido]”.³⁸

22. En vista de lo anterior, el Secretariado estima que las disposiciones relativas a la adopción de medidas para cumplir con sus obligaciones;³⁹ reglas aplicables a la notificación de organismos vivos modificados;⁴⁰ el procedimiento para la adopción de decisiones para el movimiento transfronterizo de un organismo vivo modificado⁴¹ y la evaluación y gestión del riesgo,⁴² se consideran —en principio— legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) ACAAN y ameritan ulterior análisis. En cuanto a las disposiciones que establecen el conflicto con la soberanía de los Estados;⁴³ la no restricción en la adopción de medidas adicionales,⁴⁴ y la consideración sobre los instrumentos de aplicación,⁴⁵ sólo se estiman para orientar el análisis del Secretariado, sin que se haga un examen de su aplicación efectiva.

23. A este respecto, México puede —si estima necesario— exponer en una respuesta a la petición, sus consideraciones respecto de las aseveraciones sobre la incorporación del Protocolo de Cartagena al sistema jurídico mexicano, así como información respecto de las aseveraciones sobre la supuesta falta de aplicación efectiva de dicho instrumento que se identifican en esta determinación.

24. Respecto de los artículos 3 y 12: fracción I de la LBOGM añadidos a la petición revisada, el Secretariado estima que las disposiciones que establecen definiciones,⁴⁶ aunque pueden orientar al Secretariado en un

38. Se aclara que no se hace un análisis de la aplicación efectiva de este artículo, ya que sólo sirve para orientar al Secretariado.

39. *Ibid.*, artículo 2, incisos 1 y 2.

40. *Ibid.*, artículos 8 y 9, a excepción del inciso 3 del artículo 9, ya que establece requisitos para la adopción del marco jurídico nacional, lo cual está fuera del alcance del procedimiento de peticiones ciudadanas.

41. *Ibid.*, artículo 10, a excepción del inciso 7 que incluye reglas que corresponde adoptar en el seno de la Conferencia de las Partes.

42. *Ibid.*, artículos 15 y 16, a excepción de lo que pudiera entenderse como el establecimiento de medidas legislativas.

43. Protocolo de Cartagena, artículo 2, inciso 3.

44. *Ibid.*, artículo 2, inciso 4.

45. *Ibid.*, artículo 2, inciso 5.

46. LBOGM, artículo 3.

análisis de aplicación efectiva, no califican como legislación ambiental en los términos del artículo 45 del ACAAN. Respecto del artículo 12 de la LBOGM, éste otorga a la Sagarpa facultades para aplicar dicha ley cuando se trate de actividades con organismos genéticamente modificados de vegetales que se consideren especies agrícolas, incluidas semillas, por lo que califica para su análisis, siempre que el ejercicio de tales facultades esté orientado a la protección del medio ambiente o la salud humana.

2. *Aseveraciones sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental*

25. Respecto de las aseveraciones sobre la supuesta ausencia de medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades convencionales de maíz; la supuesta falta de atención oportuna a las denuncias interpuestas por los Peticionarios; y la supuesta falta de capacidad para la investigación y persecución de infracciones relativas a la presencia ilegal de semillas, la determinación del Secretariado del 6 de enero de 2010, contiene el razonamiento para su ulterior análisis.⁴⁷

B. Los seis requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN

26. El Secretariado evalúa ahora la petición a la luz de los seis requisitos enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN. En su determinación del 6 de enero de 2010, el Secretariado determinó⁴⁸ que la petición satisfacía los requisitos de los incisos (a), (b), (d), (e) y (f) del artículo 14(1) del ACAAN.⁴⁹ Sin embargo, el Secretariado determinó que la petición no contenía información suficiente para ulterior consideración.⁵⁰

47. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 21-23.

48. *Ibid.*, § 24.

49. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:
(a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
(b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
(c) [...]
(d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria;
(e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte;
(f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte."

50. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 24(c).

27. Con la petición revisada y la información complementaria que los Peticionarios han proveído, el Secretariado determina ahora que la petición cumple también con todos los requisitos enlistados en el inciso c) del artículo 14(1),⁵¹ pues efectivamente proporciona información suficiente, incluidas las pruebas documentales para sustentarla y que permiten al Secretariado revisarla.

28. Si bien algunos documentos no tienen relación directa con las aseveraciones hechas en la petición, pues se refieren a los efectos biológicos en el consumo del maíz transgénico;⁵² y a la biodiversidad y al conocimiento tradicional del maíz,⁵³ en la petición revisada se incluyen documentos que sirven de información de contexto a las aseveraciones en ella contenidas y entre los que se incluyen las memorias de un seminario-taller sobre identificación y producción de centros de origen de maíz;⁵⁴ un documento de consenso emitido por la Organización de Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE);⁵⁵ una compilación sobre el origen y diversificación del maíz en México;⁵⁶ un estudio sobre el contexto del maíz silvestre y cultivado en México elaborado en el marco de un informe publicado por el Secretariado conforme al artículo 13 del ACAAN;⁵⁷ un ejemplar de la revista *Ciencias*, publicada por la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que se aborda el tema del maíz transgénico en México;⁵⁸ y un ejemplar

51. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:
(c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla."
52. Petición revisada, anexo disco compacto: A. Velimirov y C. Binter, "Biological effects of transgenic maize NK603xMON810 fed in long term reproduction studies in mice", *Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend, Sektion IV*, 2008; Spirox de Vendomôis, et al., "A Comparison of the Effects of the Three GM Corn Varieties on Mammalian Health", (2009) 5 *Int. J. Biol. Sci.* 706-726.
53. Petición revisada, anexo disco compacto: L. Concheiro y F. López (coords.), "Biodiversidad y conocimiento tradicional en la sociedad rural: entre el bien común y la propiedad privada", Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable y la Soberanía Alimentaria, 2007.
54. Petición revisada, anexo disco compacto: "Memorias del Seminario Taller 'Identificación y Producción de Centros de Origen de Maíz'", Semarnat, INE, Conabio, 9 de diciembre de 2004.
55. Petición revisada, anexo disco compacto: "Consensus Document on the Biology of *Zea Mays ssp.* (Maize)", OCDE, 2003.
56. Petición revisada, anexo disco compacto: T.A. Kato, C. Mapes, L.M. Mera, J.A. Serratos y R.A. Bye, "Origen y diversificación del maíz: una revisión analítica. Universidad Nacional Autónoma de México", Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, 2009, p. 98.
57. Petición revisada, anexo 21: A. Turrent y J.A. Serratos, "Chapter 1. Context and Background on Maize and its Wild Varieties in Mexico", Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, 2004.
58. Petición revisada, anexo 21: *Ciencias* 92-93, octubre 2008-marzo 2009, Facultad de Ciencias, UNAM.

dedicado al origen y diversidad del maíz en el continente americano, publicado por uno de los Peticionarios.⁵⁹

29. Los Peticionarios adjuntan documentos que se relacionan con las aseveraciones sobre la protección de variedades locales de maíz frente al maíz genéticamente modificado, incluidos artículos relativos a la domesticación de cultivos;⁶⁰ y un artículo sobre polinización cruzada a larga distancia.⁶¹ Anexo a la petición revisada se encuentra también un documento emitido por la Conabio en el que se señala que, si bien “no se ha encontrado evidencia científica comprobada de daños a la diversidad biológica, al medio ambiente o a la salud humana por la liberación al ambiente [de organismos vivos modificados en la agricultura]”, se reconoce que el caso del maíz transgénico tiene ciertas particularidades, pues “es de polinización abierta al tiempo que es la especie agrícola de mayor variedad genética conocida, lo cual permite que sea cultivado en un amplio rango de ambientes”.⁶² En tales documentos se afirma, asimismo, que dadas las tasas elevadas en las que ocurre el flujo génico entre los maíces, en caso de liberación al ambiente de maíces genéticamente modificados (y si se permite su floración) “habrá flujo genético hacia los maíces nativos o criollos”.⁶³

30. En otros estudios anexos a la petición revisada relativos a la aseveración sobre la puesta en marcha de medidas para controlar la liberación de maíz transgénico,⁶⁴ se hace notar la dificultad de controlar la dispersión de transgenes hacia centros de origen —aún si se restringe la liberación comercial de transgénicos en ciertas zonas de agricultura

59. Serratos Hernández, “El origen y la diversidad del maíz en el continente americano”, Greenpeace, 2009.

60. Petición revisada, anexo disco compacto: Allaby, *et al.*, “The genetic expectations of a protracted model for the origins of domesticated crops”, (2008) 37 *PNAS* 13,982.

61. En las conclusiones del artículo se indica: “A pesar de que existen muchos factores que influyen la dispersión del polen, gran parte del polen se estabiliza a cortas distancias y probablemente no tendrá posibilidades de interactuar con la mayor parte de tales factores” y se recomienda: “Los eventos aislados de polinización cruzada pueden requerir estudios más detallados en casos donde ésta deba evitarse a toda costa”. Petición revisada, anexo disco compacto: M. Bannert y P. Stamp, “Cross-pollination of maize at long distance”, (2007) 27 *Europ. J. Agronomy* 50.

62. Petición revisada, anexo disco compacto: “Elementos base para la determinación de centros de origen y centros de diversidad genética en general y el caso de liberación experimental de maíz transgénico al medio ambiente en México”, documento base sobre centros de origen y diversidad en el caso de maíz en México, Conabio, julio de 2006, § 6.

63. *Ibid.*, § 25.

64. Cfr. SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 20-21.

industrializada—⁶⁵ y se enfatiza la dificultad para interpretar correctamente resultados sobre la presencia de proteína transgénica en maíz cultivado.⁶⁶

31. Sobre las medidas de seguridad para la liberación segura de transgénicos,⁶⁷ los Peticionarios adjuntan un informe de la Conabio en el que se recomienda, en el caso de la liberación de maíz genéticamente modificado, poner en marcha un protocolo de seguridad y permitir la participación de instituciones capacitadas en la materia.⁶⁸

32. Por otra parte, los Peticionarios adjuntan diversos documentos tendientes a sustentar sus aseveraciones sobre la supuesta falta de atención de denuncias y la supuesta falta de capacidad para investigar y perseguir infracciones relativas a la presencia ilegal de semillas genéticamente modificadas en los cultivos de maíz.⁶⁹ Tales documentos incluyen denuncias de hechos interpuestas ante la PGR⁷⁰ y comparecencias del denunciante ante el órgano investigador.⁷¹

33. El Secretariado considera que la versión revisada de la petición proporciona ahora información suficiente que permite considerarla, en conformidad con el requisito del inciso (c) del artículo 14(1) del ACAAN.

65. Petición revisada, anexo disco compacto: G.A. Dyer, J.A. Serratos Hernández, H.R. Perales, P. Gepts, A. Piñeyro-Nelson, *et al.*, "Dispersal of Transgenes through Maize Seed Systems in Mexico", (2009) 4(5) *PLoS ONE* e5734.

66. Petición revisada, anexo disco compacto: J.A. Serratos Hernández, *et al.*, "Transgenic Proteins in the Soil Conservation Area of Federal District, Mexico", (2007) *Front. Ecol. Environ.* 5(5). Piñeyro, *et al.*, "Transgenes in the Centre of Origin of Maize", (2008) *Molecular Ecology* 11.

67. *Cfr.* SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 20-21.

68. Petición revisada, anexo disco compacto: "Elementos base para la determinación de centros de origen y centros de diversidad genética en general y el caso de liberación experimental de maíz transgénico al medio ambiente en México", documento base sobre centros de origen y diversidad en el caso de maíz en México, Conabio, julio de 2006, § 54.

69. *Cfr.* SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 23.

70. Petición original, anexo 6: Denuncia de hechos interpuesta ante la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales de la PGR, de fecha 2 de octubre de 2007; anexo 10: Denuncia de hechos interpuesta ante el delegado estatal de la PGR en Chihuahua el 29 de septiembre de 2008.

71. Petición original, anexos 7, 8, 9 y 11: Comparecencia del denunciante ante la PGR, escrito aclaratorio, aportación de elementos de prueba y ampliación de denuncia de hechos ante la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales de la PGR.

34. Asimismo, abundando en su razonamiento del 6 de enero de 2010 respecto del requisito del artículo 14(1)(d), el Secretariado estima que si bien la petición señala las “posibles consecuencias socio-económicas para los agricultores de la región”⁷² y, aunque las organizaciones que forman el grupo de Peticionarios puedan participar en otras actividades públicas,⁷³ en la petición en efecto se expresa la preocupación de los Peticionarios en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.⁷⁴

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

35. Una vez que ha determinado que las aseveraciones de una petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta de la Parte. En este caso, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, en términos del artículo 14(2) del ACAAN y conforme a los siguientes considerandos:

(a) *si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;*

36. Con respecto a que si la Petición alega daño a la persona u organización que la presenta, del análisis de la petición se observa el interés de los Peticionarios en la preservación de la diversidad biológica de las variedades convencionales de maíz en Chihuahua y que el supuesto daño se debe a la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.⁷⁵ Los Peticionarios aseveran que la supuesta ausencia de medidas de seguridad en el manejo de maíz transgénico “pone en riesgo al medio ambiente, la diversidad biológica y la sanidad vegetal, [...]”;⁷⁶ que se desconoce “que tan extendida está la contaminación [lo que] pone en riesgo las variedades locales de maíz”;⁷⁷ que debido a la supuesta falta de capacidad técnica y jurídica de las autoridades no se realizan actos de aplicación para el control de maíz transgénico para “proteger y conservar el medio ambiente, la diversidad biológica, la salud humana, animal o vegetal”,⁷⁸ y que el conjunto de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación citada en la petición supuestamente “atentan contra

72. Petición original, p. 2.

73. Véase, por ejemplo, el sitio de Internet de El Barzón, A.C. que dedica parte de su contenido a cuestiones de índole social: <<http://www.elbarzon.org/quien/quees.shtml>>, 26 de febrero de 2010.

74. Petición original, p. 1.

75. Petición revisada, p. 1.

76. Petición original, p. 1.

77. *Ibid.*, p. 7.

78. *Ibid.*, p. 6.

el ambiente, la bioseguridad [y] la gestión ambiental en la entidad federativa de Chihuahua.”⁷⁹ Asimismo, los Peticionarios señalan que debido a la omisión en la aplicación de las disposiciones citadas, se “pone en riesgo la diversidad de las especies de maíz nativas o híbridas que se cultivan en la zona”.⁸⁰

37. En vista de lo anterior, y guiado por el inciso 7.4 de las Directrices,⁸¹ el Secretariado considera que la petición se refiere a supuestos daños debidos a la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y se encuentra relacionada con la protección del medio ambiente.

(b) *si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;*

38. El Secretariado estima que la Petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, en específico de los incisos f), g) y h) del Artículo 1.⁸²

(c) *si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte;*

39. Con respecto a que se haya acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, el Secretariado nota que ni la consideración en el artículo 14(2)(c) ni la Directriz 7.5 pretenden imponer un requisito de tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a considerar: *si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos.*

79. *Ibid.*, p. 8.

80. *Ibid.*, p. 13.

81. “Para evaluar si la petición alega dolo a la persona u organización que la formula, el Secretariado considerará factores tales como los siguientes:

(a) si el daño alegado se debe a la omisión aseverada en la aplicación efectiva de la legislación ambiental;

(b) si el daño alegado está relacionado con la protección del medio ambiente, o con la prevención de un peligro para la vida o la salud humana (pero no directamente relacionado con la seguridad e higiene del trabajador), como se define en el artículo 45(2) del Acuerdo.”

82. “Los objetivos de este Acuerdo son:

(f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas, y prácticas ambientales;

(g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;

(h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales [...].”

40. Los Peticionarios señalan que presentaron ante la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delitos Federales, Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y previstos en Leyes Especiales de la PGR una denuncia de hechos en contra de quien resulte responsable por el posible cultivo ilegal de maíz transgénico en Chihuahua.⁸³ Asimismo, indican que se interpuso una denuncia ante la Sagarpa —y posteriormente turnada a la Profepa— en la que se solicitó su actuación para determinar si se está utilizando maíz transgénico en cultivos en el ejido de Benito Juárez, municipio de Namiquipa, Chihuahua.⁸⁴ En la versión revisada de la petición, se hace referencia a una denuncia de hechos en contra de quien resulte responsable por la posible importación, distribución y liberación con fines agrícolas y/o siembra ilegal de variedades de maíz genéticamente modificado en el estado de Chihuahua.⁸⁵

41. En conformidad con el inciso c) del artículo 14(2) y, considerando que pueden existir obstáculos procesales para intentar otras vías procesales,⁸⁶ el Secretariado estima que la presentación de denuncias ante las autoridades correspondientes, es suficiente para considerar que se han tomado acciones razonables para acudir a recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte.

(d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

42. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), el Secretariado estima que la versión revisada de la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por los Peticionarios, lo que es evidente al consultar la información de carácter técnica y jurídica recabada por ellos y presentada en la petición revisada y sus anexos para dar sustento a sus aseveraciones.

43. En resumen, habiendo revisado la petición a la luz de los factores listados en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado estima que las

83. Petición revisada, p. 3.

84. Petición revisada, anexo 22: Carta dirigida al gobernador constitucional del estado de Chihuahua, al secretario de Desarrollo Rural del estado de Chihuahua y al delegado de la Sagarpa en Chihuahua, de fecha 21 de septiembre de 2007.

85. Petición revisada, anexo 10: Denuncia de hechos interpuesta ante el delegado estatal de la PGR en Chihuahua, fechada el 29 de septiembre de 2008.

86. En este sentido, el Secretariado ha notado que “acudir” a los recursos a su alcance no significa que éstos tengan que agotarse antes de presentar una petición en conformidad con el artículo 14. *Cfr.* SEM-97-007 (*Lago de Chapala*) Determinación conforme al artículo 15(1) (14 de julio de 2000); y SEM-05-002 (*Islas Coronado*) Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (30 de septiembre de 2005).

aseveraciones sobre la supuesta ausencia de medidas que garanticen un nivel adecuado de protección de las variedades convencionales de maíz frente al uso de maíz genéticamente modificado en los cultivos en Chihuahua; la supuesta falta de atención oportuna a las denuncias interpuestas a ese respecto; y la supuesta falta de capacidad para investigar y perseguir las presuntas infracciones a la legislación ambiental citada en la petición, ameritan solicitar una respuesta del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

V. DETERMINACIÓN

44. El Secretariado examinó la petición SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*) en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que cumple con los requisitos allí establecidos según las razones expuestas. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar a la Parte en cuestión, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, una respuesta a las aseveraciones de los Peticionarios relativas a la supuesta falta de aplicación efectiva de los artículos 4º de la **Constitución Federal**; 2 (incisos 1 y 2); 8 y 9 (a excepción del inciso 3), 10 (a excepción del inciso 7), 15 y 16 (a excepción de lo que pudiese comprender la adopción de medidas legislativas) del **Protocolo de Cartagena**; 9, 12: fracción I, 13, 17, 18: fracciones I, II, IV y V, 32, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 86, 87, 88, 101, 112, 113, 114, 115, 117, 119 y 120 de la **LBOGM**; 15, 160, 161, 164, 165, 166, 170 y 170 *Bis*, 182, 189, 190, 191, 192, 193, 198, 201, 202, 203 y 204, de la **LGEEPA**; y 420 *Ter* del **CPF**. En la respuesta, México puede incluir información sobre las supuestas omisiones que están teniendo lugar en los municipios de Cuahutémoc, Namiquipa y Ascensión del estado de Chihuahua, respecto de:

- a. La supuesta ausencia de “medidas para controlar y supervisar centros de almacenamiento, distribución y comercialización de semillas que surten a los productores de la región”;⁸⁷ actos para impedir la entrada a territorio nacional de semillas de maíz genéticamente modificado, particularmente el destinado al estado de Chihuahua;⁸⁸ la operación de mecanismos de salvaguarda;⁸⁹ el establecimiento del régimen de protección especial del maíz,

87. Petición original, p. 8; *Cfr.* LBOGM, artículos 2: fracciones VII, VIII y IX, 9: fracción III, 18: fracción III y 36; CPF, artículo 420 *Ter*.

88. *Ibid.*, p. 8.

89. *Ibid.*, p. 10.

determinación de centros de origen y de diversidad genética;⁹⁰ la implementación de un régimen de permisos para la siembra experimental⁹¹ y el análisis y evaluación de riesgo correspondiente,⁹²

- b. La supuesta falta de atención oportuna a las denuncias presentadas por los Peticionarios en las que —aseveran— “se constata una dilación en la aplicación de la justicia”,⁹³ lo que trae como consecuencia “la falta de aplicación de la legislación ambiental”⁹⁴ que supuestamente “está dando un patrón sistemático de siembras ilegales de semillas de maíz transgénicas”⁹⁵; y
- c. La supuesta falta de capacidad para inspeccionar y verificar la presencia de semillas genéticamente modificadas en los cultivos de maíz;⁹⁶ la supuesta “falta de capacidad para la realización de muestreos adecuados [y la] ausencia de coordinación entre las autoridades encargadas de la bioseguridad en México”.⁹⁷

45. Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta determinación, es decir hasta el **2 de abril de 2010**. En circunstancias excepcionales, la Parte podrá solicitar la ampliación del plazo a 60 días.

46. Reconociendo que una respuesta del gobierno de México puede incluir información confidencial y dado que el Secretariado debe hacer pública las razones para recomendar o no un expediente de hechos conforme al artículo 15(1), se recuerda a la Parte que la directriz 17.3⁹⁸ le invita a proporcionar un resumen de la información confidencial para su divulgación al público.

90. *Ibid.*

91. *Ibid.*

92. *Ibid.*

93. Petición revisada, p. 6.

94. *Ibid.*

95. *Ibid.*

96. Petición original, pp. 6 y 10-11.

97. Petición revisada, p. 6.

98. “Tomando en consideración que la información confidencial o privada proporcionada por una Parte [...] puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de esa información [...]”

47. Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición y de sus anexos respectivos, éstos no se acompañan a la presente determinación.

48. Sometida respetuosamente a su consideración, el 3 de marzo de 2010.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

y

Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México
Sr. David McGovern, representante alterno de Canadá
Sra. Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos
Sr. Evan Lloyd, director ejecutivo interino del Secretariado
de la CCA
Peticionarios

SEM-09-002

(Humedales en Manzanillo)

PETICIONARIO: BIOS IGUANA, A.C., Y OTROS

PARTE: MÉXICO

FECHA: 4 de febrero de 2009

RESUMEN: Los peticionarios aseveran que México está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental con respecto a la protección de la Laguna de Cuyutlán, Manzanillo la cual —de acuerdo con los peticionarios— representa el 90 por ciento de los humedales en el estado de Colima y es el cuarto humedal más grande en ese país.

DETERMINACION DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) (9 de octubre de 2009) Determinación de que la petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1).

ARTS. 14(1) y (2) (13 de agosto de 2010) Determinación de que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a la Parte una respuesta, en términos del artículo 14(2).

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionarios:	Bios Iguana, A.C. (representada por Gabriel Martínez Campos) Esperanza Salazar Zenil
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	2 de febrero de 2009
Fecha de la determinación:	9 de octubre de 2009
Núm. de petición:	SEM-09-002 (<i>Humedales en Manzanillo</i>)

I. INTRODUCCION

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”) examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las “Directrices”). Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de

hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias— no prosigue con el trámite de la petición.¹

2. El 2 de febrero de 2009, Bios Iguana, A.C. y Esperanza Salazar Zenil (los “Peticionarios”) presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición en conformidad con el artículo 14 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (ACAAN o el “Acuerdo”). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por cuanto a la evaluación y autorización en materia de impacto ambiental de los proyectos denominados *Planta de Suministro de Gas LP Manzanillo* y *Terminal de Gas Natural Licuado Manzanillo*, (los “Proyectos”) los cuales —afirman— afectarán el flujo hidrológico, la flora y la fauna de la zona de la laguna de Cuyutlán, ubicada en el estado de Colima. Aseveran además que la modificación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio y desarrollo urbano de esa región se hizo en violación de la legislación ambiental de México.

3. El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. **El Secretariado ha determinado que algunas aseveraciones de la petición SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*) no satisfacen el artículo 14(1) del Acuerdo** y notifica a los Peticionarios que cuentan con 30 días para presentar una versión revisada de la petición y que de no recibirse, el Secretariado no continuará con las aseveraciones que no cumplan con los requisitos del Artículo 14(1). El Secretariado expone sus razones en esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICION

4. Los Peticionarios aseveran que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Procuraduría General de la República (PGR), el gobierno del estado de Colima, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del estado de Colima, la Procuraduría General de Justicia del estado de Colima y los ayuntamientos de Manzanillo y de Armería están omitiendo la aplicación efectiva de la legislación ambiental aplicable al

1. Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar el sitio de la CCA en: <<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=espanol>>.

manejo ambiental de la laguna de Cuyutlán. Los Peticionarios también señalan que la Universidad de Colima, el Consejo de Recursos Minerales (hoy Servicio Geológico Mexicano) y la Comisión Federal de Electricidad son —así lo afirman— responsables de la aplicación de la legislación ambiental en cuestión.²

5. Los Peticionarios aseveran que dichas autoridades están omitiendo la aplicación efectiva del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución Federal”);³ los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas⁴ (la “Convención de Ramsar”); los artículos 30, 35 y 35 *Bis* de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA);⁵ el artículo 60 *Ter* de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS);⁶ la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF);⁷ el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA);⁸ los artículos 4-IV, 13-III, 22 y 46 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA);⁹ los artículos 6, 7, 13, 14, 36, 48, 49 y 50 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico (ROE);¹⁰ la NOM-022-SEMARNAT-2003, Que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar (la “NOM-022”);¹¹ la NOM-059-SEMARNAT-2001, Protección ambiental – Especies nativas de México de flora y fauna silvestres – Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio – Lista de especies en riesgo (la “NOM-059”);¹² los artículos 1 y 40 de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima

2. Petición, p. 2.

3. *Ibid.*, p. 1, 14.

4. *Ibid.*, p. 1, 14.

5. *Ibid.*, pp. 1, 8, 10, 12, 13.

6. *Ibid.*, pp. 1, 11.

7. *Ibid.*, p. 1.

8. *Ibid.*, pp. 1, 13.

9. *Ibid.*, pp. 1, 10, 11, 12, 13.

10. *Ibid.*, p. 1, 6.

11. *Ibid.*, pp. 1, 10, 11, 12.

12. *Ibid.*, pp. 1, 3, 4, 10. El término norma oficial mexicana (NOM) se encuentra definido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización) como “la regulación técnica de observancia obligatoria expedida por las dependencias competentes, conforme a las finalidades establecidas en el artículo 40, que establece reglas, especificaciones, atributos, directrices, características o prescripciones aplicables a un producto, proceso, instalación, sistema, actividad, servicio o método de producción u operación, así como aquellas relativas a terminología, simbología, embalaje, marcado o etiquetado y las que se refieran a su cumplimiento o aplicación;” Las NOM citadas en la petición, consideradas en su conjunto con la LGEEPA, pueden, en un sentido amplio, ser consideradas legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN.

(LADSEC);¹³ los artículos 48 y 66 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima (LAHEC);¹⁴ el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán (el “Programa de Ordenamiento Ecológico”);¹⁵ el Programa de Desarrollo Urbano de Manzanillo (PDUM),¹⁶ y el Acuerdo de Coordinación para Apoyar la Formulación, Expedición y Ejecución del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Laguna de Cuyutlán (el “Acuerdo de Coordinación”).¹⁷

6. Los Peticionarios apuntan que la laguna de Cuyutlán representa el cuarto humedal costero más grande del país, con 1,500 hectáreas de manglar, y está considerada por la Comisión Nacional de Uso y Aprovechamiento de la Biodiversidad (Conabio) como una región prioritaria para la conservación de manglares. Señalan también que esta zona cuenta con 327 especies de aves, de las cuales dos se encuentran enlistadas en la NOM-059 como amenazadas y 15 en la categoría de protección especial.¹⁸

7. Los Peticionarios aseveran la existencia de supuestas irregularidades en los procedimientos para emitir las autorizaciones respecto de dos proyectos de construcción y operación de obras de infraestructura en la laguna de Cuyutlán: la *Terminal Portuaria de Recibo, Almacenamiento y Distribución de Gas LP en la Zona de Occidente* (el “Proyecto de Gas LP Manzanillo”), y la *Terminal de Gas Natural Licuado Manzanillo* (el “Proyecto GNL Manzanillo”). La información adjunta a la petición indica que el Proyecto Gas LP Manzanillo, promovido por la empresa Zeta Gas del Pacífico, S.A. de C.V (“Zeta Gas”), consiste en la construcción y operación de una terminal portuaria para el almacenamiento y distribución de gas licuado de petróleo (“gas LP”) y gas propano. Dicho proyecto incluye 16 esferas de almacenamiento de gas LP y cuatro de gas propano de 43,380 barriles cada una. La planta está diseñada para recibir un flujo total de 45,000 ton/mes (559,325.89 barriles/mes) de gas LP y para distribuir un flujo de 10,000 barriles/día, suficiente para abastecer la demanda de gas LP del área de influencia de Manzanillo y municipios circunvecinos.¹⁹

13. *Ibid.*, pp. 1, 5, 6, 7, 9.

14. *Ibid.*, p. 9.

15. *Ibid.*, pp. 2, 5, 6, 11.

16. *Ibid.*, pp. 2, 6, 8.

17. *Ibid.*, pp. 1, 4, 6.

18. *Ibid.*, p. 1.

19. Petición, pp. 7-8 y anexo 7: Resumen Ejecutivo de la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional del Proyecto de Gas LP Manzanillo.

8. En cuanto al Proyecto GNL Manzanillo, la petición y sus anexos indican que está siendo promovido por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y consiste en la instalación de una terminal de recibo, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado (GNL). El Proyecto GNL Manzanillo prevé la construcción y operación de tres tanques de almacenamiento de GNL de 165,000 metros cúbicos cada uno y una capacidad de regasificación de 1,000 millones de pies cúbicos diarios de gas natural. El Proyecto GNL Manzanillo dotará de gas natural al Complejo Termoeléctrico de Manzanillo y a las centrales termoeléctricas de la zona centro-occidente del país.²⁰

9. Los Peticionarios aseveran que durante el proceso de evaluación de impacto ambiental de ambos proyectos, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), dependiente de la Semarnat, omitió hacer un análisis en conformidad con la legislación ambiental aplicable e, indebidamente —afirman—, otorgó las autorizaciones en materia de impacto ambiental para ambos proyectos. Apuntan en particular que no se han sancionado las carencias de las manifestaciones de impacto ambiental (MIA) de los proyectos de gas LP y GNL en Manzanillo; que no se ha evaluado la conformidad del Proyecto Gas LP Manzanillo con el programa regional de ordenamiento ecológico; que no se ha evaluado la conformidad de ambos proyectos con las leyes y normas oficiales mexicanas en lo que respecta a la observación de los niveles de protección establecidos para los humedales y las aves silvestres en la laguna de Cuyutlán, y que no se ha sancionado el exceso en los plazos legales para el proceso de evaluación de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo.²¹

10. Según los Peticionarios, México no ha sancionado la violación de condiciones establecidas en la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo.²²

11. Asimismo, los Peticionarios aseveran que con anterioridad a la autorización del Proyecto de Gas LP Manzanillo, las autoridades locales modificaron el PDUM, alterando la zonificación del lugar de “turística-ecológica” a “industria pesada”, lo que —señalan— constituye una violación a los criterios ecológicos del programa regional de ordenamiento ecológico. Del mismo modo, afirman que, previo a la autorización del Proyecto GNL Manzanillo, el gobierno del estado de Colima modificó ilegalmente el programa regional de ordenamiento ecológico

20. Petición, p. 9 y anexo 10: Resumen Ejecutivo de la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional del Proyecto GNL Manzanillo.

21. Petición, pp. 8-10.

22. *Ibid.*, p. 14.

y no estableció una bitácora ambiental para registrar los avances del proceso de ordenamiento ecológico.²³

III. ANÁLISIS

12. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Para desempeñar eficazmente sus funciones, el Secretariado puede interpretar el sentido de las disposiciones relativas al procedimiento de peticiones hacia el logro de los objetivos y fines del ACAAN.²⁴ Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas en conformidad con en el artículo 14(1),²⁵ éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.

A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

13. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” Los Peticionarios son de hecho personas u organizaciones sin vinculación gubernamental. Cumplida este requisito, el Secretariado estima que si bien algunas de las omisiones a las que los Peticionarios se refieren ocurrieron en el pasado, éstas aparentemente siguen ocurriendo, lo cual cumple con el requisito temporal de una situación actual del artículo 14(1). Finalmente, el Secretariado analiza si cada una de las disposiciones que se citan en la petición entra dentro del concepto que el ACAAN da de legislación ambiental en su artículo 45(2), y evalúa si las aseveraciones pueden considerarse por el Secretariado.

1. Legislación ambiental en cuestión

14. El Secretariado examinó las disposiciones citadas en la petición y determina que algunas no pueden revisarse conforme al procedimiento establecido en los artículos 14 y 15 del ACAAN, ya que no coinciden con

23. *Ibid.*, pp. 5-7.

24. SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (9 de abril de 2009), § 24.

25. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

la definición del inciso a) del artículo 45(2).²⁶ El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones que sí están sujetas a ulterior análisis.

i) El artículo 4 de la Constitución Federal

15. El Secretariado ha determinado previamente²⁷ que el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Federal se ajusta al concepto de legislación ambiental, ya que su propósito principal es la protección del medio ambiente o bien la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, y también que lo puede incluir en su análisis siempre que se complemente con el análisis de la legislación ambiental en cuestión.²⁸

ii) Los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Convención de Ramsar

16. La Convención de Ramsar es un tratado internacional adoptado y ratificado por México.²⁹ Los tribunales mexicanos han determinado que,

26. El artículo 45 del ACAAN define "legislación ambiental" como:
 2. Para los efectos del artículo 14(1) y la Quinta Parte:
 (a) "legislación ambiental" significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:
 (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,
 (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
 (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.
 (b) Para mayor certidumbre, el término "legislación ambiental" no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.
 (c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte."
27. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), Determinación conforme al artículo 14(1) (19 de enero de 2007), pp. 4-5.
28. Véase también: MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, enero de 2005, p. 1799, tesis: I.4o.A.447 A.
29. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sienta que "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

en virtud del artículo 133 de la Constitución Federal, los tratados internacionales son Ley Suprema de la Unión³⁰ y se incorporan al orden jurídico interno por virtud del mecanismo constitucional.³¹ Las disposiciones citadas de la Convención de Ramsar definen los humedales y las aves acuáticas;³² establecen la obligación de las Partes en cuanto a designar humedales para su inclusión en una lista,³³ así como elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales,³⁴ y requieren a las Partes la creación de reservas naturales para los humedales y las aves acuáticas.³⁵ En la medida en que la Convención de Ramsar se encuentra incorporada en el derecho Mexicano, estas disposiciones cumplen la definición que da el artículo 45(2) del ACAAN de legislación ambiental.

iii) *La LOAPF*

17. La petición no cita un artículo en particular de la LOAPF, aunque su referencia parece relacionarse con una denuncia interpuesta ante la Procuraduría de Justicia del Estado de Colima respecto del Proyecto GNL Manzanillo.³⁶ Considerando la LOAPF en su conjunto, ésta no parece ajustarse con el concepto de legislación ambiental, ya que de su lectura no se desprende que la protección del ambiente sea su propósito principal, por lo que no se ajusta a la definición de legislación ambiental que da el artículo 45(2) del ACAAN.

iv) *Los artículos 30, 35 y 35 Bis de la LGEEPA; 4: fracción IV, 13: fracción III, 22 y 46 del REIA, y 60 de la LFPA*

18. Las disposiciones citadas de la LGEEPA y del REIA se consideran para su análisis, toda vez que tienen como propósito principal la protec-

30. TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. IX/2007.

31. TRATADOS INTERNACIONALES. INCORPORADOS AL DERECHO NACIONAL. SU ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD COMPRENDE EL DE LA NORMA INTERNA. Novena época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXVI, julio de 2007, p. 2725, tesis: I.3º.C.79K.

32. Convención de Ramsar, artículo 1.

33. *Ibid.*, artículo 2.

34. *Ibid.*, artículo 3.

35. *Ibid.*, artículo 4.

36. Petición, anexo complementario: Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil y Gabriel Martínez Campos ante la Procuraduría General de Justicia del estado de Colima, de fecha 4 de junio de 2007.

ción del medio ambiente al: establecer los requisitos que deben cumplir los promoventes de una obra o infraestructura para obtener la autorización en materia de impacto ambiental;³⁷ sentar los criterios que la Semarnat debe considerar durante el procedimiento de evaluación y autorización de impacto ambiental;³⁸ prever la posibilidad de llevar a cabo una consulta pública durante tal procedimiento,³⁹ y fijar los plazos del procedimiento de evaluación del impacto ambiental.⁴⁰ Respecto de la disposición citada de la LFPA, que prevé la caducidad de los procedimientos por causas imputables al interesado,⁴¹ el Secretariado la considera para su análisis pero sólo en la medida en que está relacionada con la aplicación efectiva de los términos y plazos previstos en el REIA.

v) *El artículo 60 TER de la LGVS*

19. Esta disposición entró en vigor el 12 de febrero de 2007, antes de que la DGIRA emitiera la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo el 11 de febrero de 2008 y cae dentro del concepto de legislación ambiental ya que prohíbe las actividades que afectan el ecosistema formado por las zonas de mangle y, claramente, su objeto es el de proteger este aspecto del medio ambiente.

vi) *Los artículos 6, 7, 13, 14, 36, 48, 49 y 50 del ROE*

20. Las disposiciones del ROE citadas establecen los objetivos y resultados del ordenamiento ecológico,⁴² la función y contenido de la bitácora ambiental⁴³ y las condiciones para modificar el programa de ordenamiento ecológico general del territorio o los programas de ordenamiento ecológico regionales,⁴⁴ por lo que se trata de disposiciones cuyo propósito principal es la protección ambiental y, por lo tanto, se considera que se ajustan a la definición de legislación ambiental del Artículo 45(2) del ACAAN. Cabe agregar al respecto que el Secretariado estima que el propósito principal del ordenamiento ecológico, en este contexto en particular, es la protección del medio ambiente.⁴⁵

37. LGEEPA, artículo 30.

38. LGEEPA, artículo 35; REIA, artículo 13.

39. REIA, artículo 4: fracción IV.

40. LGEEPA, artículo 35 *Bis*; REIA, artículos 22 y 46.

41. LFPA, artículo 60.

42. ROE, artículos 6 y 7.

43. *Ibid.*, artículos 13 y 14.

44. *Ibid.*, artículos 36, 48, 49 y 50.

45. *Cfr.* SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), Determinación conforme al artículo 15(1) (20 de marzo de 2008), p. 6.

vii) *Los artículos 1 y 40 de la LADSEC*

21. La petición se refiere a “la fracción VII del artículo 1 de la LADSEC”, la cual es inexistente. Por su parte, el artículo 40 de la LADSEC prevé que para la realización de obras o actividades en el estado de Colima, éstas deben sujetarse a lo dispuesto por los programas de ordenamiento ecológico y territorial correspondientes. Dado que el ordenamiento ecológico tiene como propósito principal la protección del ambiente, esta disposición cae dentro del concepto de legislación ambiental.

viii) *La NOM-022 y la NOM-059*

22. Los numerales de la NOM-022 citados por los Peticionarios imponen condiciones a la realización de obras con el fin de garantizar la integridad del manglar; prohíben la realización de actividades que pueden afectar el ecosistema que forman, y requieren que las MIA incluyan un estudio integral de la unidad hidrológica donde se ubican los humedales costeros. Tales disposiciones de la NOM-022 caen dentro del concepto de legislación ambiental ya que su propósito principal es el de regular y proteger estos elementos del medio ambiente que son las zonas de manglar.

23. Con relación a la NOM-059, esta norma se ajusta también a la definición de legislación ambiental puesto que su objetivo principal es la protección de especies de flora y fauna silvestres nativas de México, mediante el establecimiento de categorías de riesgo y de especificaciones para su inclusión o exclusión en la lista de las especies en riesgo.

ix) *Los artículos 48 y 66 de la LAHEC, el PDUM y el Programa de Ordenamiento Ecológico*

24. El Secretariado consultó las disposiciones de la LAHEC aplicables a los programas de desarrollo urbano,⁴⁶ y determina que las disposiciones citadas por los Peticionarios son legislación ambiental toda vez que entre los propósitos principales de los programas de desarrollo urbano está la protección del ambiente, tal como lo define la LAHEC.

25. El artículo 48 de la LAHEC prevé la congruencia de los programas municipales de desarrollo urbano con el resto de los instrumentos de planeación y establece las características que deben tener, tales como circunscripción territorial, zonificación primaria, determinación de accio-

46. LAHEC, artículos 5: fracción XIII y 47.

nes de conservación, identificación de límites de centros de población, asignación de usos del suelo y lineamientos para su ejecución. Esta disposición proporciona la base para entender la aplicación de la LAHEC con respecto a la modificación del PDUM y puede considerarse por el Secretariado.

26. El artículo 66 de la LAHEC describe el mecanismo que permite la participación social en la formulación de los programas de desarrollo urbano. Entre los requisitos que esta disposición plantea se incluyen la planeación de audiencias públicas, la instrumentación de un proceso de consulta y la atención a comentarios de los interesados durante la elaboración del programa. El Secretariado no estima que el requisito de permitir la participación pública en la elaboración de un programa de desarrollo urbano pueda caracterizarse directamente como legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN.

27. Con relación al PDUM y al Programa de Ordenamiento Ecológico, si bien son actos administrativos que las autoridades y los particulares deben observar, el Secretariado no los considera legislación ambiental. Los tribunales mexicanos se han expresado sobre el alcance de los programas de desarrollo urbano al estimar que aun cuando establecen normas

[N]o constituyen una ley en sentido material ni comparten la jerarquía de éstas sino que su formación, aplicación y ámbito de validez están determinados por la ley que les da origen.⁴⁷

28. Para mayor aclaración, el mismo Poder Judicial ha planteado que los programas de desarrollo urbano son, en todo caso, actos administrativos que “aún con efectos generales, no [son] igual[es] que una ley”.⁴⁸ Por lo tanto, los programas citados por los Peticionarios no se consideran como legislación ambiental.⁴⁹

47. PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO EMITIDOS CONFORME A LA LEY DE DESARROLLO URBANO DEL ESTADO DE PUEBLA, SON NORMAS DE CARÁCTER GENERAL SUPEDITADAS A LA LEY QUE LES DA ORIGEN (LEGISLACIÓN VIGENTE EN 2001). Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito. Novena época. Tribunales Colegiados de Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXI, mayo de 2005, p. 1511.

48. ASENTAMIENTOS HUMANOS. EL PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO PARA CUAJIMALPA DE MORELOS, VERSIÓN 1997, NO ES UNA REGLA GENERAL, ABSTRACTA E IMPERSONAL SEMEJANTE A UNA LEY, SINO UN ACTO ADMINISTRATIVO CON EFECTOS GENERALES QUE DEBE CUMPLIR CON LA GARANTÍA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Novena época. Tribunales Colegiados de Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XIX, febrero de 2004, p. 985.

49. Aunque éstos, bien pueden regirse por legislación ambiental.

x) *Los artículos 3, 5 y 6 del Acuerdo de Coordinación*

29. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 27 de octubre de 2000, el Acuerdo de Coordinación fue suscrito, entre otros, por la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (hoy, la Semarnat); el estado de Colima, y los ayuntamientos de Armería y Manzanillo. Si bien sus disposiciones contienen obligaciones para las autoridades de los diversos niveles (federal, estatal, municipal), se consideran sólo para orientar el análisis del Secretariado, ya que no resulta claro en qué medida el Acuerdo de Coordinación es legislación ambiental. Sin embargo, los Peticionarios pueden proporcionar más información en una versión revisada de su petición que permita aclarar por qué lo consideran legislación ambiental.

2. *Aseveraciones sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental*

30. A continuación, el Secretariado hace un análisis sobre si la petición “asevera” presuntas omisiones en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia. Al respecto, el Secretariado determina que, en efecto, la petición en su conjunto contiene aseveraciones sobre la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia. Sin embargo, encuentra que algunos asertos no pueden analizarse conforme al proceso previsto por los artículos 14 y 15. En tal consideración, el Secretariado se orienta por el artículo 5 del ACAAN, el cual enuncia algunas medidas que las Partes pueden adoptar para la aplicación efectiva de su legislación ambiental.⁵⁰

i) *Aseveraciones sobre la modificación del PDUM*

31. Los Peticionarios narran que, el 24 de febrero de 2004 se ingresó ante la Semarnat la manifestación de impacto ambiental (MIA) para el Proyecto de Gas LP Manzanillo.⁵¹ El 12 de junio de 2004, el municipio de Manzanillo acordó la modificación del PDUM, cambiando la clasificación del sitio seleccionado para la ejecución del Proyecto de Gas LP Manzanillo: de área forestal a reserva urbana de mediano plazo, así como su zonificación: de “turística-ecológica” a “industria pesada de alto impacto y riesgo”.⁵² Los Peticionarios aseveran que las autoridades

50. Cfr. SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999), pp. 8-9.

51. Petición, p. 7.

52. *Ibid.*, pp. 8-9.

municipales ajustaron el PDUM para brindar acomodo a los Proyectos⁵³ y que la modificación del PDUM es contradictoria a los lineamientos ecológicos de las unidades de gestión ambiental definidas por el Programa de Ordenamiento Ecológico, lo que —aseveran— resultó en una falta de congruencia con dicho Programa y con las obligaciones del estado de Colima derivadas del Acuerdo de Coordinación.

32. Los Peticionarios aseveran que al modificar el PDUM, el municipio de Manzanillo incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 48: fracción I de la LAHEC, el cual prevé que los programas municipales de desarrollo urbano deben considerar la congruencia con el programa de ordenamiento ecológico del territorio.

33. Es claro que el PDUM está supeditado a la LAHEC y que de conformidad con el artículo 48, debe contener “mecanismos de congruencia” con los programas existentes. El Secretariado nota, además, que el artículo 5: fracción XIII de esta ley define el término “programa de desarrollo urbano” y observa que entre los elementos de dicho instrumento se incluye la protección del ambiente, lo que confirma que la aseveración sobre la modificación del PDUM puede analizarse, siempre que se trate de los aspectos ambientales de dicho programa.

ii) Aseveraciones sobre la modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico

34. Los Peticionarios narran que el 5 de julio de 2003 se emitió el Programa de Ordenamiento Ecológico, por el cual se clasificaba el sitio de los proyectos de infraestructura referidos en la petición como espacio natural terrestre, en el marco de una política regional de conservación. El uso compatible condicionado en esa zona era el de turismo de bajo impacto⁵⁴ y de acuerdo con los Peticionarios “establece políticas de conservación y protección, incompatibles con ‘asentamientos humanos, infraestructura y equipamiento’.”⁵⁵ El 8 de noviembre de 2004, la CFE ingresó en la Semarnat una MIA respecto del Proyecto GNL Manzanillo, que pretendía ubicar en la laguna de Cuyutlán, sujeta a disposiciones del Programa de Ordenamiento Ecológico. Los Peticionarios hacen notar que el 3 de mayo de 2007, el gobierno de Colima modificó el Programa de Ordenamiento Ecológico, para permitir asentamientos humanos, infraestructura y equipamiento en el sitio designado para el Proyecto GNL Manzanillo.

53. *Ibid.*, p. 6. La Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto GNL Manzanillo fue ingresado a la Semarnat el 8 de noviembre de 2006.

54. Petición, anexo 3: Programa de Ordenamiento Ecológico, p. 12.

55. Petición, p. 5.

35. La autorización ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo, se asienta que “existe la posibilidad de ocurrencia de dos eventos máximos probables y tres eventos máximos catastróficos”,⁵⁶ mientras que en la autorización ambiental del Proyecto GNL Manzanillo, se documentan once probables eventos en las áreas sujetas al Programa de Ordenamiento Ecológico⁵⁷. Los Peticionarios señalan que México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del ROE, el cual prevé que la modificación de los programas de ordenamiento ecológico sólo podrá realizarse siempre que la modificación tenga como consecuencia la disminución de los impactos ambientales adversos ocasionados por las actividades productivas.⁵⁸ Los Peticionarios apuntan además que, en el proceso de esta modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico, México no registró los avances del proceso de ordenamiento ecológico en una bitácora accesible al público, lo cual incumple disposiciones aplicables del ROE.⁵⁹

36. El Secretariado nota que el artículo 1 del ROE establece que el ámbito de aplicación de dicho reglamento es la esfera federal. Si bien los Peticionarios alegan su aplicación supletoria, no identifican las materias de la ley ambiental estatal (es decir, la LADSEC) que ameritan dicha forma supletoria, lo cual pueden hacer en una versión revisada de su petición.

iii) Aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva de los artículos 40 de la LADSEC y 35 de la LGEEPA al no observar el Programa de Ordenamiento Ecológico respecto del Proyecto de Gas LP Manzanillo

37. El 5 de julio de 2003 el gobierno del estado de Colima emitió el Programa de Ordenamiento Ecológico. Los Peticionarios narran que el Proyecto de Gas LP Manzanillo se ubicará en unidades de gestión ambiental (UGA) reguladas por disposiciones del Programa de Ordenamiento Ecológico vigente al momento de evaluar el impacto ambiental del proyecto.⁶⁰ Las UGA del sitio del proyecto se clasificaron como de “fragilidad alta o muy alta”, cuyo único uso compatible, según el Programa,

56. Petición, anexo 8: Autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto Gas LP Manzanillo, del 23 de junio de 2004, p. 29.

57. Petición, anexo 12: Autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo, de fecha 11 de febrero de 2008, pp. 105-108.

58. ROE, artículos 49 y 50.

59. ROET, artículos 7, 13 y 14.

60. Unidades de Gestión Ambiental Ent₅ 39 y Ent₄ 40 del Programa de Ordenamiento Ecológico. La UGA 39, denominada “dunas costeras”, se constituye por dunas altas (10-25 m) con pendientes fuertes sobre arenas no consolidadas con vegetación de halófilas de costa arenosa, y abastece en arena la playa de toda la barra arenosa que limita al sur a la laguna de Cuyutlán, la cual corresponde a la UGA 40.

son actividades turísticas de bajo impacto. Para ambas UGA, la tabla de compatibilidades de uso del suelo del Programa de Ordenamiento Ecológico establecía que su uso era incompatible con los asentamientos humanos, la infraestructura y el equipamiento.⁶¹ El 24 de junio de 2004, la Semarnat emitió la autorización de impacto ambiental para el Proyecto de Gas LP Manzanillo.

38. Los Peticionarios aseveran que, al otorgar la autorización para un proyecto que no cumplía con los lineamientos ecológicos del Programa de Ordenamiento Ecológico, México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 40 de la LADSEC,⁶² el cual establece la obligación para las autoridades del estado de Colima de observar los programas de ordenamiento en el otorgamiento de autorizaciones. Al respecto, el Secretariado observa que dicha disposición de la LADSEC, —una ley estatal— es aplicable respecto de las autoridades del estado de Colima en la emisión de sus autorizaciones, y no respecto de las autoridades federales que emitieron la autorización de impacto ambiental, aspecto que los Peticionarios podrán aclarar en una versión revisada de su petición.

39. Según los Peticionarios, México no aplicó de manera efectiva el artículo 35 de la LGEEPA, el cual dispone que, para emitir la autorización en materia de impacto ambiental de un proyecto determinado, la Semarnat debe sujetarse a lo dispuesto por los programas de ordenamiento ecológico del territorio. La aseveración sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA al emitirse la autorización del Proyecto de Gas LP Manzanillo sin observar el Programa de Ordenamiento Ecológico vigente, puede revisarse en conformidad con el artículo 14(1) del Acuerdo.

40. Los Peticionarios señalan que “a partir del 23 de junio de 2004, el [g]obierno de Colima indebidamente validó, en el ámbito de sus competencias, la construcción, operación y funcionamiento de[l] [Proyecto de Gas LP Manzanillo]”. Al respecto, si bien las disposiciones citadas en la petición pueden resultar relevantes, el Secretariado no tiene claro a qué se refiere el acto de autoridad que los Peticionarios aseveran, lo cual pueden aclarar en una versión revisada de su petición.

61. Petición, anexo 3: Programa de Ordenamiento Ecológico, tabla 1: Compatibilidades del uso de suelo correspondiente a cada unidad de gestión ambiental de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán.

62. Las obras o actividades que se realicen en el Estado, así como el otorgamiento de los permisos de uso de suelo o de construcción y las constancias de zonificación, se sujetarán a lo dispuesto por los programas de ordenamiento ecológico y territorial correspondientes.

41. Los Peticionarios señalan que México omitió la aplicación efectiva del Acuerdo de Coordinación, por el cual la Semarnat, el estado de Colima y los municipios de Armería y Manzanillo se comprometieron a que sus dependencias y entidades se sujetarían a las previsiones y criterios ecológicos contenidos en el Programa de Ordenamiento Ecológico,⁶³ así como a vigilar el cumplimiento de las autorizaciones emitidas por ese estado con los criterios de regulación ecológica previstos en dicho Programa. Si bien el Acuerdo de Coordinación prevé que corresponde a la Semarnat promover la aplicación del citado programa, no resulta clara su aplicación en lo relativo a la emisión de autorizaciones de impacto ambiental. Al respecto, los Peticionarios pueden presentar una versión revisada de su petición, aclarando su aseveración respecto de que el Acuerdo de Coordinación es exigible a la Semarnat, autoridad emisora de la autorización de impacto ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo, y demostrando como se relaciona dicho Acuerdo con la LGEEPA y el Programa de Ordenamiento Ecológico.

iv) Aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva de los requisitos aplicables a las MIA de los proyectos de gas LP y GNL en Manzanillo

42. Los Peticionarios sostienen que las MIA de los proyectos de Gas LP y GNL en Manzanillo no contenían suficiente información necesaria para su autorización y, en particular, no cumplían con los artículos 30 de la LGEEPA y 13 del REIA. Respecto del Proyecto GNL Manzanillo, señalan que la construcción y operación de la terminal causará daño a las especies de flora y fauna catalogadas como amenazadas, en protección especial o en peligro de extinción por la NOM-059, y aseveran que no existen estudios que demuestren que dicho proyecto de GNL garantizará la integridad del ecosistema de manglar o que indiquen cómo se evitaría la fragmentación del humedal costero. Los Peticionarios narran que, a pesar de que el 23 de enero de 2007 la Semarnat solicitó más información al promovente del Proyecto GNL Manzanillo, no requirió ni obtuvo la justificación del proyecto en el marco del Programa de Ordenamiento Ecológico, que en ese entonces todavía no había sido modificado. Afirman además que México omitió la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA, el cual establece los plazos y situaciones en los que puede otorgarse o negarse la autorización en materia de impacto ambiental.

43. Estas aseveraciones corresponden a una omisión en la aplicación efectiva de los requisitos relativos al procedimiento de evaluación de

63. Programa de Ordenamiento Ecológico, cláusulas quinta, incisos b) y c), y sexta, inciso b).

impacto ambiental, así como de las condiciones para el otorgamiento de las autorizaciones de impacto ambiental de los proyectos de gas LP y GNL en Manzanillo, por lo que el Secretariado encuentra que pueden considerarse en el análisis ulterior de la petición.

v) Aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva de las NOM-059 y NOM-022, y la LGVS

44. Los Peticionarios sostienen que las autorizaciones de impacto ambiental de los proyectos de gas LP y GNL en Manzanillo no fueron emitidas conforme a la NOM-059, que lista y protege a especies silvestres de flora y fauna, ni en concordancia con la NOM-022, que protege a los humedales. Aseveran, asimismo, que el Proyecto GNL Manzanillo contravenía, al momento de autorizarse, el artículo 60 Ter de la LGVS, que entró en vigor el 1 de febrero de 2007 y que dispone:

Queda prohibida la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

45. El Secretariado encuentra que estas aseveraciones pueden revisarse ulteriormente conforme a lo establecido en el artículo 14(1) del Acuerdo, puesto que corresponden a una omisión en cuanto a aplicar de forma efectiva la normatividad aplicable a la protección del ambiente, específicamente humedales, manglares y aves silvestres.

vi) Aseveraciones sobre la no aplicación de los plazos legales en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y autorización del proyecto GNL Manzanillo

46. Los Peticionarios aseveran que hubo irregularidades en el procedimiento de evaluación ambiental ya que supuestamente la Semarnat no declaró la caducidad del trámite, a pesar del hecho de rebasarse el plazo establecido por el artículo 22 del REIA para que el promovente del proyecto GNL Manzanillo proporcionara información adicional que le fue requerida, ni tampoco respetó el plazo establecido por los artículos 35 *Bis* de la LGEEPA y 46 del REIA para emitir la resolución en materia de impacto ambiental. El 5 de septiembre de 2007, uno de los Peticionarios

solicitó a la DGIRA que pronuncie la caducidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, ya que había transcurrido el plazo de 120 días establecido en el artículo 46 del REIA.⁶⁴

47. Esta aseveración corresponde a la presunta omisión en cuanto a respetar los plazos aplicables al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, por lo que el Secretariado encuentra que puede revisarse bajo el artículo 14 del ACAAN.

vii) Aseveraciones sobre la no sanción de la violación de condiciones establecidas en la autorización de impacto ambiental del proyecto GNL Manzanillo

48. Los Peticionarios señalan que, a la fecha, la CFE —promoviente del Proyecto GNL Manzanillo— no ha cumplido con las condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental, lo que ha resultado en daños ambientales en la zona del proyecto. Aseveran que, a pesar de una denuncia popular interpuesta ante la Profepa el 10 de julio de 2008, México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 47 del REIA, el cual establece que la ejecución de un proyecto debe sujetarse a lo previsto en la resolución en materia de impacto ambiental, así como a las disposiciones normativas que le sean aplicables.

49. Aunque el Secretariado encuentra que esta aseveración puede revisarse en conformidad con el artículo 14(1), los Peticionarios deben identificar cuales son las condicionantes de la autorización de impacto ambiental que la CFE supuestamente no se han cumplido, lo cual pueden hacer en una versión revisada de su petición.

B. Los seis requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN

50. El Secretariado evalúa ahora la petición a la luz de los seis requisitos enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN y determina que, si bien la petición en su conjunto satisface la oración inicial del artículo 14(1), no cumple con todos los requisitos enlistados en dicho artículo. El razonamiento del Secretariado se explica a continuación:

64. Petición, anexo complementario: Solicitud de caducidad interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la DGIRA, de fecha 4 de septiembre de 2005.

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a)⁶⁵ porque se presenta por escrito en un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones; en este caso, el español.⁶⁶
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b),⁶⁷ ya que la información proporcionada permite identificar a las personas que la presentan. La mención del nombre y dirección de la persona u organización que presenta una petición es suficiente para que el Secretariado pueda identificar claramente a los peticionarios.⁶⁸
- c. La petición no cumple del todo con el requisito del artículo 14(1)(c),⁶⁹ ya que no proporciona información suficiente relativa a algunas de las aseveraciones de la petición.

Los anexos de la petición contienen copia del resumen ejecutivo de las MIA del Proyecto de Gas LP Manzanillo⁷⁰ y del Proyecto GNL Manzanillo,⁷¹ así como la solicitud de información adicional de este último por la DGIRA y la respuesta presentada por la CFE.⁷² Se adjunta, además, información sobre la ampliación de los plazos para la evaluación del Proyecto GNL Manzanillo⁷³ y copia de las

65. El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición: (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado.
66. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las "Directrices") establece: "Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones".
67. El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición: (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición.
68. Véase a este respecto SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009), § 25(a).
69. El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición: (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla.
70. Petición, anexo 7: Resumen ejecutivo de la manifestación de impacto ambiental, modalidad regional del Proyecto de Gas LP Manzanillo.
71. Petición, anexo 10: Resumen ejecutivo de la manifestación de impacto ambiental, modalidad regional del Proyecto GNL Manzanillo.
72. Petición, anexo 14: Respuesta de la CFE a la solicitud de información adicional hecha por la DGIRA; anexo 15: Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/0175/07 emitido por la DGIRA, de fecha 23 de enero de 2007, que contiene la solicitud a la CFE de información adicional sobre el Proyecto GNL Manzanillo.
73. Petición, anexo 16: Oficio S.G.P.A./DGIRA/DESEI/0712/07 emitido por la DGIRA, de fecha 9 de mayo de 2007, que contiene la ampliación del plazo para la evaluación del Proyecto GNL Manzanillo.

autorizaciones de impacto ambiental para ambos proyectos emitidas por la DGIRA.⁷⁴ La petición anexa copias de diversos recursos y comunicados relacionados con el Proyecto GNL Manzanillo, incluidas una denuncia popular relativa a la realización de actividades de construcción y la respuesta de la Profepa;⁷⁵ dos recursos relacionados con la autorización de impacto ambiental;⁷⁶ la solicitud de caducidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental,⁷⁷ y una denuncia ante la Secretaría de la Función Pública en contra de los funcionarios públicos encargados de emitir la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo.⁷⁸

Los Peticionarios adjuntan, además, información publicada en una revista científica relativa a la conservación y valor ambiental de la laguna de Cuyutlán,⁷⁹ y un listado de aves migratorias de América del Norte identificadas en la laguna de Cuyutlán e incluidas en la NOM-059.⁸⁰

El Secretariado puede hacer consideración ulterior respecto de la aseveración sobre la modificación del Programa de Ordenamiento Ecológico, ya que los Peticionarios proporcionan información suficiente en conformidad con el artículo 14(1)(c) del ACAAN.⁸¹

74. Petición, anexo 8: Autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto Gas LP Manzanillo, del 23 de junio de 2004; anexo 12: Autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo, de fecha 11 de febrero de 2008.
75. Petición, anexo complementario: Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la Profepa, de fecha 10 de julio de 2008, y Oficio PFFA/COL/DQ/79/02474/2008, de fecha 6 de octubre de 2008, emitido por el delegado de la Profepa en Colima.
76. Petición, anexo 20: Demanda de amparo de fecha ilegible y Recurso de reclamación de fecha 11 de julio de 2008, ambos interpuestos ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa por María Vanessa Gómez Pizano.
77. Petición, anexo complementario: Solicitud de caducidad interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la DGIRA, de fecha 4 de septiembre de 2005.
78. Petición, anexo 18: Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la Secretaría de la Función Pública, de fecha 28 de abril de 2008.
79. Petición, anexo 17: Erik Mellink y Mónica Riojas López, "Waterbirds and human-related threats to their conservation in Laguna Cuyutlán, Colima, México", *Rev. Biol. Trop.*, marzo de 2009.
80. Petición, anexo complementario: Lista de aves migratorias de Canadá, Estados Unidos y México que se encuentran en la laguna de Cuyutlán, con indicación de las incluidas en la NOM-059-SEMARNAT-2001 con categoría de protección especial y en el Plan para el Manejo de las Aves Acuáticas de América del Norte.
81. Petición, anexo 3: Decreto por el que se aprueba el Programa Ordenamiento Ecológico, publicado el 5 de julio de 2003; anexo 5: Acuerdo de modificación del PDUM, publicado el 12 de junio de 2004; anexo 6: Decreto por el que se reforma el Programa de Ordenamiento Ecológico, publicado el 3 de mayo de 2007; anexo 21: Demanda de nulidad de fecha 24 de mayo de 2007, interpuesta por Esperanza Salazar Zenil y otros ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Colima; anexo

Ahora, guiado por el inciso 5.6 de las Directrices, el Secretariado se cerciora *prima facie* en esta fase del proceso, si una petición aborda los factores enlistados en el artículo 14(2) del ACAAN. Los incisos a) y c) de la Directriz 5.6 señalan:

La petición deberá abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del Acuerdo para asistir al Secretariado en su revisión conforme a esta disposición. Consecuentemente, la petición deberá abordar:

a) la cuestión del daño (artículo 14(2)(a));

[...]

c) los recursos que estén al alcance de los particulares y disponibles bajo las leyes de la Parte, que se han perseguido (artículo 14(2)(c));

Al respecto, el Secretariado nota que los Peticionarios no proporcionaron información sobre el estado de los proyectos de GNL y GLP referidos en la petición. La información adicional sobre si alguno de estos proyectos ha dado inicio —y sobre si se han observado sus efectos ambientales— permitiría al Secretariado considerar, en una fase ulterior del proceso, si la aseveración sobre el daño se debe a la supuesta omisión en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de gas en la Laguna de Cuyutlán.

El Secretariado observa, además, que los Peticionarios no adjuntaron copia sobre posibles recursos intentados en contra de la autorización ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo, lo que pueden hacer en una versión revisada de su petición.

Por último, si bien los Peticionarios identificaron a las autoridades ambientales encargadas de la aplicación efectiva de la legislación ambiental, también hacen mención de la Universidad de Colima, el Servicio Geológico Mexicano (antes Consejo de Recursos Minerales) y la CFE. En una versión revisada de su petición, los Peticionarios pueden aclarar qué clase de autoridad correspondería a estas organizaciones para aplicar efectivamente la legislación ambiental en cuestión.

complementario: Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil y Gabriel Martínez Campos ante la Procuraduría General de Justicia del estado de Colima, de fecha 4 de junio de 2007.

- d. La petición satisface el artículo 14(1)(d),⁸² ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria.⁸³ Aunque la petición refiere la autorización en materia de impacto ambiental otorgada a dos proyectos de infraestructura, esencialmente se enfoca en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental a cargo de las autoridades ambientales. Asimismo, no se desprende que los Peticionarios sean competidores de las empresas Zeta Gas o CFE. Tampoco la petición parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental a proyectos de infraestructura cuya ejecución podría afectar áreas y especies que están protegidas por la legislación citada en la petición.
- e. La petición no satisface del todo el requisito del inciso e) del artículo 14(1).⁸⁴ Por cuanto se refiere al Proyecto GNL Manzanillo, los Peticionarios adjuntan información que indica que este asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de México y señala, cuando la hubo, una respuesta por parte de dichas autoridades.⁸⁵ En contraste, la petición no refiere ninguna comunicación a las autoridades mexicanas respecto de las preocupaciones que manifiestan sobre el Proyecto de Gas LP Manzanillo. La petición revisada debe demostrar la comunicación del asunto a las autoridades pertinentes de México para que el Secretariado pueda hacer un análisis ulterior en relación a ello.

82. El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición: (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria.

83. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, el Secretariado tomará en cuenta: i) "si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular, especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición", y ii) "si la petición parece intrascendente".

84. El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición: (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte.

85. Petición, anexo 18: Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la Secretaría de la Función Pública, de fecha 28 de abril de 2008; anexo complementario: Solicitud de caducidad interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la DGIRA, de fecha 4 de septiembre de 2005.

- f. Por último, la petición cumple el requisito del artículo 14(1) inciso f),⁸⁶ ya que fue presentada por una organización sin vinculación gubernamental y por una persona física que residen o están establecidas en el territorio de una Parte, en este caso en México.

IV. DETERMINACIÓN

51. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que algunas aseveraciones de la petición SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*) no cumplen con los requisitos de los incisos c) y e) del artículo 14(1). De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica a los Peticionarios que cuentan con 30 días para presentar una petición que cumpla con todos los criterios del artículo 14(1). Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el 9 de noviembre de 2009, el Secretariado dará por terminado el proceso con respecto a las aseveraciones que requieren una aclaración o información suficiente.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: *(firma en el original)*
Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

y

(firma en el original)
Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, Semarnat
Sr. David McGovern, Environment Canada
Sr. Scott Fulton, US-EPA
Sr. Evan Lloyd, CCA
Peticionarios

86. El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición: (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

APÉNDICE I

Legislación ambiental citada en la petición sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 4 (reformado el 28 de junio de 1999)

[...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

[...]

Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (firmada en Ramsar, Irán; en vigor a partir del 2 de febrero de 1971; modificada según el Protocolo de París el 3 de diciembre de 1982 y según las Enmiendas de Regina el 28 de abril de 1987)

Artículo 1

1. A los efectos de la presente Convención son humedales las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de aguas, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros.

2. A los efectos de la presente Convención son aves acuáticas las que dependen ecológicamente de los humedales.

Artículo 2

1. Cada Parte Contratante designará humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional, en adelante llamada "la Lista", que mantiene la Oficina establecida en virtud del artículo 8. Los límites de cada humedal deberán describirse de manera precisa y también trazarse en un mapa, y podrán comprender sus zonas ribereñas o costeras adyacentes, así como las islas o extensio-

nes de agua marina de una profundidad superior a los seis metros en marea baja, cuando se encuentren dentro del humedal, y especialmente cuando tengan importancia como hábitat de aves acuáticas.

2. La selección de los humedales que se incluyan en la Lista deberá basarse en su importancia internacional en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. En primer lugar deberán incluirse los humedales que tengan importancia internacional para las aves acuáticas en cualquier estación del año.

3. La inclusión de un humedal en la Lista se realiza sin perjuicio de los derechos exclusivos de soberanía de la Parte Contratante en cuyo territorio se encuentra dicho humedal.

4. Cada Parte Contratante designará por lo menos un humedal para ser incluido en la Lista al firmar la Convención o depositar su instrumento de ratificación o de adhesión, de conformidad con las disposiciones del artículo 9.

5. Toda Parte Contratante tendrá derecho a añadir a la Lista otros humedales situados en su territorio, a ampliar los que ya están incluidos o, por motivos urgentes de interés nacional, a retirar de la Lista o a reducir los límites de los humedales ya incluidos, e informarán sobre estas modificaciones lo más rápidamente posible a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el artículo 8.

6. Cada Parte Contratante deberá tener en cuenta sus responsabilidades de carácter internacional con respecto a la conservación, gestión y uso racional de las poblaciones migradoras de aves acuáticas, tanto al designar humedales de su territorio para su inclusión en la Lista, como al ejercer su derecho a modificar sus inscripciones previas.

Artículo 3

1. Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio.

2. Cada Parte Contratante tomará las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales en su territorio e incluidos en la Lista, y que

se hayan producido o puedan producirse como consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre. Las informaciones sobre dichas modificaciones se transmitirán sin demora a la organización o al gobierno responsable de las funciones de la Oficina permanente especificado en el artículo 8.

Artículo 4

1. Cada Parte Contratante fomentará la conservación de los humedales y de las aves acuáticas creando reservas naturales en aquéllos, estén o no incluidos en la Lista, y tomará las medidas adecuadas para su custodia.
2. Cuando una Parte Contratante, por motivos urgentes de interés nacional, retire de la Lista o reduzca los límites de un humedal incluido en ella, deberá compensar en la medida de lo posible, la pérdida de recursos de humedales y, en particular, crear nuevas reservas naturales para las aves acuáticas y para la protección de una porción adecuada de su hábitat original, en la misma región o en otro lugar.
3. Las Partes Contratantes fomentarán la investigación y el intercambio de datos y de publicaciones relativos a los humedales y a su flora y fauna.
4. Las Partes Contratantes se esforzarán por aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de los humedales idóneos.
5. Las Partes Contratantes fomentarán la formación de personal para el estudio, la gestión y la custodia de los humedales.

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (publicada en el DOF el 28 de enero de 1988 y modificada el 13 de diciembre de 1996)

Artículo 30

Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 35

Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

- I. Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

- II. Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o
- III. Negar la autorización solicitada, cuando:
 - a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;
 - b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o
 - c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.

Artículo 35 Bis

La Secretaría dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente.

La Secretaría podrá solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la manifestación de impacto ambiental que le sea presentada, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento. En ningún caso la suspensión podrá exceder el plazo de sesenta días, contados a partir de que ésta sea declarada por la Secretaría, y siempre y cuando le sea entregada la información requerida.

Excepcionalmente, cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad la Secretaría requiera de un plazo mayor para su evaluación, éste se podrá ampliar hasta por sesenta días adicionales, siempre que se justifique conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente Ley.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo

Artículo 60

En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándose al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

La caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima

Artículo 48

Los programas municipales de desarrollo urbano contendrán además de los elementos básicos a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, lo siguiente:

- I. La congruencia del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, con los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio;

- II. La circunscripción territorial que comprende el Municipio en cada caso, atendiendo a lo dispuesto en la Constitución Política del Estado y en la legislación aplicable;
- III. La zonificación primaria del territorio del Municipio, atendiendo a lo dispuesto en esta Ley y al Programa Estatal de Desarrollo Urbano;
- IV. La determinación general de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento para los centros de población;
- V. La identificación de los límites de los centros de población ubicados en el territorio del Municipio;
- VI. La asignación general de los usos y destinos del suelo en el territorio municipal, y
- VII. Los lineamientos para la elaboración y ejecución de los programas operativos a realizarse en el territorio del Municipio.

Artículo 66

En la formulación de los proyectos de programas de desarrollo urbano, o su actualización establecidos en esta Ley, la autoridad competente promoverá la participación social, de acuerdo con las siguientes bases:

- I. La Secretaría o la Dependencia Municipal dará aviso del inicio del proceso de planeación, difundiéndolo en los dos periódicos de mayor circulación en el Estado o Municipio;
- II. Una vez formulado el proyecto de programa de desarrollo urbano, éste se difundirá de la misma manera;
- III. Se establecerá un plazo y un calendario de audiencias públicas, para que los ciudadanos presenten por escrito los planteamientos que consideren respecto del proyecto;
- IV. Las respuestas a los planteamientos improcedentes o las modificaciones a que den lugar, deberán fundamentarse y notificarse a los interesados en el domicilio señalado en su escrito, y estarán a consulta de ellos en las oficinas estatales o municipales correspondientes por lo menos quince días previos a la solicitud de aprobación; y

- V. El proyecto de programa de desarrollo urbano, que deberá contener los elementos y características que se prevén en el mismo, será remitido por la dependencia coordinadora a la Comisión Estatal o a la Comisión Municipal respectiva para que así mismo emita su opinión. En el caso de los Programas Parciales de Urbanización, que se promueven a fin de llevar a cabo acciones de crecimiento o renovación urbana, se seguirá el procedimiento que establece el Título Octavo de esta Ley.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (publicado en el DOF el 30 de mayo de 2000)

Artículo 4

Compete a la Secretaría:

[...]

- IV. Llevar a cabo el proceso de consulta pública que en su caso se requiera durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental;

[...]

Artículo 13

La manifestación de impacto ambiental, en su modalidad regional, deberá contener la siguiente información:

[...]

- III. Vinculación con los instrumentos de planeación y ordenamientos jurídicos aplicables;

[...]

Artículo 22

En los casos en que la manifestación de impacto ambiental presente insuficiencias que impidan la evaluación del proyecto, la Secretaría podrá solicitar al promovente, por única vez y dentro de los cuarenta días siguientes a la integración del expediente, aclaraciones,

rectificaciones o ampliaciones al contenido de la misma y en tal caso, se suspenderá el término de sesenta días a que se refiere el artículo 35 *Bis* de la Ley.

La suspensión no podrá exceder de sesenta días computados a partir de que sea declarada. Transcurrido este plazo sin que la información sea entregada por el promovente, la Secretaría podrá declarar la caducidad del trámite en los términos del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Artículo 46

El plazo para emitir la resolución de evaluación de la manifestación de impacto ambiental no podrá exceder de sesenta días. Cuando por las dimensiones y complejidad de la obra o actividad se justifique, la Secretaría podrá, excepcionalmente y de manera fundada y motivada, ampliar el plazo hasta por sesenta días más, debiendo notificar al promovente su determinación en la forma siguiente:

- I. Dentro de los cuarenta días posteriores a la recepción de la solicitud de autorización, cuando no se hubiere requerido información adicional, o
- II. En un plazo que no excederá de diez días contados a partir de que se presente la información adicional, en el caso de que ésta se hubiera requerido.

La facultad de prorrogar el plazo podrá ejercitarse una sola vez durante el proceso de evaluación.

Ley General de Vida Silvestre (publicada en el DOF el 3 de julio de 2000 y modificada el 14 de octubre de 2008)

Artículo 60 TER

Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Se exceptuarán de la prohibición a que se refiere el párrafo anterior las obras o actividades que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas de manglar.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (publicado en el DOF el 8 de agosto de 2003)

Artículo 6

El ordenamiento ecológico deberá llevarse a cabo como un proceso de planeación que promueva:

- I. La creación e instrumentación de mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal y sus delegaciones;
- II. La participación social corresponsable de los grupos y sectores interesados;
- III. La transparencia del proceso mediante el acceso, publicación y difusión constante de la información generada, los métodos utilizados y resultados obtenidos;
- IV. El rigor metodológico de los procesos de obtención de información, análisis y generación de resultados;
- V. La instrumentación de procesos sistemáticos que permitan verificar los resultados generados en cada etapa del proceso de ordenamiento ecológico;
- VI. La generación de indicadores ambientales que permitan la evaluación continua del proceso de ordenamiento ecológico para determinar la permanencia de los programas, su ajuste o la corrección de desviaciones en su ejecución;
- VII. La asignación de lineamientos y estrategias ecológicas con base en la información disponible;
- VIII. El establecimiento de un sistema de monitoreo del programa de ordenamiento ecológico; y

- IX. La permanencia o modificación de lineamientos y estrategias ecológicas a partir del análisis de los resultados del monitoreo.

El proceso de ordenamiento ecológico deberá prever mecanismos para determinar con una periodicidad bienal, el cumplimiento de las metas previstas en los programas, así como la evaluación de los resultados respecto de las expectativas de ordenación del territorio planteadas.

La Secretaría promoverá que la modificación de los programas de ordenamiento ecológico de su competencia, siga el mismo procedimiento para su formulación.

Artículo 7

El ordenamiento ecológico de competencia federal se llevará a cabo mediante el proceso de ordenamiento ecológico y deberá tener como resultado los siguientes productos:

- I. Convenios de coordinación que podrán suscribirse con:
 - a) Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes para realizar acciones que incidan en el área de estudio; y
 - b) Las entidades federativas, sus municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones del área de estudio.
- II. Programas de ordenamiento ecológico, que deberán contener:
 - a) El modelo de ordenamiento ecológico que contenga la regionalización o la determinación de las zonas ecológicas, según corresponda, y los lineamientos ecológicos aplicables al área de estudio, y en su caso, su decreto de expedición; y
 - b) Las estrategias ecológicas aplicables al modelo de ordenamiento ecológico; y
- III. La bitácora ambiental

La Secretaría podrá promover el inicio del proceso de ordenamiento ecológico en cualquiera de sus etapas, según se requiera.

Artículo 13

Para efectos del artículo 7 de este Reglamento, el registro de los avances del proceso de ordenamiento ecológico se llevará a cabo en la bitácora ambiental y tendrá por objeto:

- I. Proporcionar e integrar información actualizada sobre el proceso de ordenamiento ecológico;
- II. Ser un instrumento para la evaluación de:
 - a) El cumplimiento de los acuerdos asumidos en el proceso de ordenamiento ecológico; y
 - b) El cumplimiento y la efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas;
- III. Fomentar el acceso de cualquier persona a la información relativa al proceso de ordenamiento ecológico; y
- IV. Promover la participación social corresponsable en la vigilancia de los procesos de ordenamiento ecológico.

Artículo 14

La bitácora ambiental deberá incluir:

- I. El convenio de coordinación, sus anexos y, en su caso, las modificaciones que se realicen a los mismos;
- II. El programa de ordenamiento ecológico;
- III. Los indicadores ambientales para la evaluación de:
 - a) El cumplimiento de los lineamientos y estrategias ecológicas; y
 - b) La efectividad de los lineamientos y estrategias ecológicas en la solución de los conflictos ambientales; y
- IV. Los resultados de la evaluación del cumplimiento y de la efectividad del proceso de ordenamiento ecológico.

Artículo 36

La Secretaría podrá promover la modificación del programa de ordenamiento ecológico general del territorio, entre otros supuestos, cuando surjan nuevas áreas de atención prioritaria, siguiendo las mismas formalidades observadas para su formulación.

Artículo 48

La Secretaría promoverá la modificación de los programas de ordenamiento ecológico a que hace referencia el presente Capítulo cuando se dé, entre otros, alguno de los siguientes supuestos, que:

- I. Los lineamientos y estrategias ecológicas ya no resulten necesarios o adecuados para la disminución de los conflictos ambientales y el logro de los indicadores ambientales respectivos; y
- II. Las perturbaciones en los ecosistemas causadas por fenómenos físicos o meteorológicos que se traduzcan en contingencias ambientales que sean significativas y pongan en riesgo el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales y la conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.

Artículo 49

La modificación de los lineamientos y estrategias ecológicas a que hace referencia la fracción I del artículo anterior se podrá realizar, entre otros supuestos, cuando conduzca a la disminución de los impactos ambientales adversos ocasionados por las actividades productivas, los asentamientos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales.

Artículo 50

Las modificaciones a un programa de ordenamiento ecológico seguirán las mismas reglas y formalidades establecidas para su expedición.

Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima (publicada en el Periódico Oficial *El Estado de Colima* el 15 de junio del 2002 y modificada el 31 de marzo de 2006)

Artículo 40

Las obras o actividades que se realicen en el Estado, así como el otorgamiento de los permisos de uso del suelo o de construcción y las constancias de zonificación, se sujetarán a lo dispuesto por los programas de ordenamiento ecológico y territorial correspondientes.

Norma Oficial Mexicana NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especificaciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar (publicada en el DOF el 10 de abril de 2003)

4.0 Especificaciones

El manglar deberá preservarse como comunidad vegetal. En la evaluación de las solicitudes en materia de cambio de uso de suelo, autorización de aprovechamiento de la vida silvestre e impacto ambiental se deberá garantizar en todos los casos la integralidad del mismo, para ello se contemplarán los siguientes puntos:

- La integridad del flujo hidrológico del humedal costero;
- La integridad del ecosistema y su zona de influencia en la plataforma continental;
- Su productividad natural;
- La capacidad de carga natural del ecosistema para turistas;
- Integridad de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje;
- La integridad de las interacciones funcionales entre los humedales costeros, los ríos (de superficie y subterráneos), la duna, la zona marina adyacente y los corales;
- Cambio de las características ecológicas;
- Servicios ecológicos;
- Ecológicos y eco fisiológicos (estructurales del ecosistema como el agotamiento de los procesos primarios, estrés fisiológico, toxicidad, altos índices de migración y mortalidad, así como la reducción de las poblaciones principalmente de aquellas especies en status, entre otros).

4.1 Toda obra de canalización, interrupción de flujo o desvío de agua que ponga en riesgo la dinámica e integridad ecológica de los humedales costeros, quedará prohibida, excepto en los casos en los que las obras descritas sean diseñadas para restaurar la circulación y así promover la regeneración del humedal costero.

4.3 Los promoventes de un proyecto que requieran de la existencia de canales, deberán hacer una prospección con la intención de detectar los canales ya existentes que puedan ser aprovechados a fin de evitar la fragmentación del ecosistema, intrusión salina, asolvamiento y modificación del balance hidrológico.

4.12 Se deberá considerar en los estudios de impacto ambiental, así como en los ordenamientos ecológicos el balance entre el aporte hídrico proveniente de la cuenca continental y el de las mareas, mismas que determinan la mezcla de aguas dulce y salada recreando las condiciones estuarinas, determinantes en los humedales costeros y las comunidades vegetales que soportan.

4.23 En los casos de autorización de canalización, el área de manglar a deforestar deberá ser exclusivamente la aprobada tanto en la resolución de impacto ambiental y la autorización de cambio de utilización de terrenos forestales. No se permite la desviación o rectificación de canales naturales o de cualquier porción de una unidad hidrológica que contenga o no vegetación de manglar.

4.28 La infraestructura turística ubicada dentro de un humedal costero debe ser de bajo impacto, con materiales locales, de preferencia en palafitos que no alteren el flujo superficial del agua, cuya conexión sea a través de veredas flotantes, en áreas lejanas de sitios de anidación y percha de aves acuáticas, y requiere de zonificación, monitoreo y el informe preventivo.

4.29 Las actividades de turismo náutico en los humedales costeros en zonas de manglar deben llevarse a cabo de tal forma que se evite cualquier daño al entorno ecológico, así como a las especies de fauna silvestre que en ellos se encuentran. Para ello, se establecerán zonas de embarque y desembarque, áreas específicas de restricción y áreas donde se reporte la presencia de especies en riesgo.

4.33 La construcción de canales deberá garantizar que no se fragmentará el ecosistema y que los canales permitirán su continuidad, se dará preferencia a las obras o el desarrollo de infraestructura que tienda a reducir el número de canales en los manglares.

4.37 Se deberá favorecer y propiciar la regeneración natural de la unidad hidrológica, comunidad vegetales y animales mediante el restablecimiento de la dinámica hidrológica y flujos hídricos continentales (ríos de superficie y subterráneos, arroyos permanentes y temporales, escurrimientos terrestres laminares, aportes del manto freático), la eliminación de vertimientos de aguas residuales y sin tratamiento protegiendo las áreas que presenten potencial para ello.

4.38 Los programas proyectos de restauración de manglares deberán estar fundamentados científica y técnicamente y aprobados en la resolución de impacto ambiental, previa consulta a un grupo colegiado. Dicho proyecto deberá contar con un protocolo que sirva de línea de base para determinar las acciones a realizar.

4.40 Queda estrictamente prohibido introducir especies exóticas para las actividades de restauración de los humedales costeros.

4.42 Los estudios de impacto ambiental y ordenamiento deberán considerar un estudio integral de la unidad hidrológica donde se ubican los humedales costeros.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionarios:	Bios Iguana, A.C. (representada por Gabriel Martínez Campos) Esperanza Salazar Zenil
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición revisada:	2 de noviembre de 2009
Petición original:	4 de febrero de 2009
Fecha de la determinación:	13 de agosto de 2010
Núm. de petición:	SEM-09-002 (<i>Humedales en Manzanillo</i>)

I. ANTECEDENTES

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”) examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las “Directrices”). Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la

hubiere— y en conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias— no prosigue con el trámite de la petición.¹

2. El 4 de febrero de 2009, Bios Iguana, A.C., representada por Gabriel Martínez Campos, y Esperanza Salazar Zenil (los “Peticionarios”) presentaron ante el Secretariado la petición SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), en conformidad con el artículo 14 del ACAAN.

3. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto a la evaluación y autorización en materia de impacto ambiental de los proyectos denominados *Terminal Portuaria de Recibo, Almacenamiento y Distribución de Gas LP en la Zona de Occidente* (el “Proyecto de Gas LP Manzanillo”), y *Terminal de Gas Natural Licuado Manzanillo* (el “Proyecto GNL Manzanillo”—en conjunto, los “Proyectos”), los cuales —afirman— afectarán el flujo hidrológico, la flora y la fauna de la zona de la laguna de Cuyutlán, ubicada en el estado de Colima. Apuntan, además, que la modificación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio y desarrollo urbano de esa región se hizo en violación de la legislación ambiental de México.

4. El 9 de octubre de 2009, el Secretariado determinó que algunas aseveraciones de la petición no cumplían con los requisitos de los incisos c) y e) del artículo 14(1). Con base en el apartado 6.2 de las Directrices, el Secretariado notificó a los Peticionarios que contaba con 30 días para presentar una petición que cumpliera con todos los criterios del artículo 14(1) del ACAAN, es decir, hasta el 9 de noviembre de 2009.

5. En particular, el Secretariado determinó que la petición señalaba en algunos casos instrumentos que no son legislación ambiental;² no establecía cómo se debía aplicar el artículo 1 del Reglamento de la

1. Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar el sitio de la CCA en: <<http://www.cec.org/citizen/?varlan=es>>.

2. SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2009), § 17, 21, 26, 27, 28 y 29. *Cfr.* El Secretariado no consideró como legislación ambiental la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF, en su conjunto); el artículo 1: fracción VIII de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima (LADSEC); el artículo 66 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima (LAHEC); el Programa de Desarrollo Urbano de Manzanillo (PDUM), y el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán.

LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico respecto de la supuesta modificación ilegal del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Laguna de Cuyutlán;³ no precisaba la aplicación del artículo 40 de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima;⁴ no explicaba de qué manera el Acuerdo de Coordinación para Apoyar la Formulación, Expedición y Ejecución del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Laguna de Cuyutlán era aplicable respecto de la emisión de la autorización de impacto ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo;⁵ no identificaba las condicionantes de la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) —promotora del proyecto— supuestamente no ha cumplido;⁶ no aclaraba a qué se refiere el acto de autoridad que supuestamente efectuó el gobierno de Colima al “validar” el Proyecto de Gas LP Manzanillo;⁷ no presentaba información sobre el estado de los Proyectos;⁸ no incluía información sobre los posibles recursos intentados en contra de la autorización ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo;⁹ no aclaraba por qué la Universidad de Colima, el Servicio Geológico Mexicano (antes Consejo de Recursos Minerales) y la CFE debían considerarse como autoridades encargadas de aplicar la legislación ambiental en cuestión,¹⁰ y no refería información sobre la comunicación del asunto a las autoridades pertinentes respecto del Proyecto de Gas LP Manzanillo.¹¹

6. El 2 de noviembre de 2009, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado una petición revisada en conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN.

7. El Secretariado ha determinado que algunas aseveraciones de la petición ahora satisfacen los requisitos del artículo 14 (1) del ACAAN y que, con base en las consideraciones listadas en el artículo 14(2), tales asertos ameritan solicitar una respuesta del gobierno de México. Teniendo en mente la determinación del 9 de octubre de 2009 respecto de la petición original, esta determinación se enfoca al análisis de cuestiones que quedaron sujetas a la presentación de una petición revisada.

3. SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2009), § 36.

4. *Ibid.*, § 38.

5. *Ibid.*, § 41.

6. *Ibid.*, § 49.

7. *Ibid.*, § 40.

8. *Ibid.*, § 50(c).

9. *Ídem.*

10. *Ídem.*

11. *Ibid.*, § 50(e).

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

A. La petición original

8. Los Peticionarios aseveran que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Procuraduría General de la República (PGR), el gobierno del estado de Colima, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del estado de Colima, la Procuraduría General de Justicia del estado de Colima y los ayuntamientos de Manzanillo y de Armería están omitiendo la aplicación efectiva de la legislación ambiental aplicable al manejo ambiental de la laguna de Cuyutlán. Los Peticionarios también señalan que la Universidad de Colima, el Consejo de Recursos Minerales (hoy Servicio Geológico Mexicano) y la CFE son —así lo afirman— responsables de aplicar la legislación ambiental en cuestión.¹²

9. Los Peticionarios aseveran que dichas autoridades están omitiendo la aplicación efectiva del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “**Constitución Federal**”);¹³ los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (la “**Convención de Ramsar**”);¹⁴ los artículos 30, 35 y 35 *Bis* de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (**LGEEPA**);¹⁵ el artículo 60 *Ter* de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS);¹⁶ la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (**LOAPF**);¹⁷ el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (**LFPA**);¹⁸ los artículos 4: fracción IV, 13: fracción III, 22 y 46 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (**REIA**);¹⁹ los artículos 6, 7, 13, 14, 36, 48, 49 y 50 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico (**ROE**);²⁰ los artículos 1 y 40 de la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima (**LADSEC**);²¹ los artículos 48 y 66 de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima (**LAHEC**);²² la NOM-022-SEMARNAT-2003, que establece las especi-

12. Petición, p. 2.

13. *Ibid.*, pp. 1 y 14.

14. *Ídem.*

15. *Ibid.*, pp. 1, 8, 10, 12 y 13.

16. *Ibid.*, pp. 1 y 11.

17. *Ibid.*, p. 1.

18. *Ibid.*, pp. 1 y 13.

19. *Ibid.*, pp. 1, 10, 11, 12 y 13.

20. *Ibid.*, pp. 1 y 6.

21. *Ibid.*, pp. 1, 5, 6, 7 y 9.

22. *Ibid.*, p. 9.

caciones para la preservación, conservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar (“**NOM-022**”);²³ la NOM-059-SEMARNAT-2001, Protección ambiental – Especies nativas de México de flora y fauna silvestres – Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio – Lista de especies en riesgo (“**NOM-059**”);²⁴ el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán (el “**Programa Regional de Ordenamiento Ecológico**”);²⁵ el Programa de Desarrollo Urbano de Manzanillo (**PDUM**),²⁶ y el Acuerdo de Coordinación para Apoyar la Formulación, Expedición y Ejecución del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Laguna de Cuyutlán (el “**Acuerdo de Coordinación**”).²⁷

10. Los Peticionarios apuntan que la laguna de Cuyutlán representa el cuarto humedal costero más grande del país, con 1,500 hectáreas de manglar, y está considerada por la Comisión Nacional de Uso y Aprovechamiento de la Biodiversidad (Conabio) como una región prioritaria para la conservación de manglares. Señalan también que esta zona cuenta con 327 especies de aves, de las cuales dos se encuentran enlistadas en la NOM-059 como amenazadas y 15 están bajo la categoría de protección especial.²⁸

11. Los Peticionarios aseveran la existencia de supuestas irregularidades en los procedimientos para emitir las autorizaciones respecto de dos proyectos de construcción y operación de obras de infraestructura en la laguna de Cuyutlán: el Proyecto de Gas LP Manzanillo y el Proyecto GNL Manzanillo. La información adjunta a la petición indica que el Proyecto Gas LP Manzanillo, promovido por la empresa Zeta Gas del Pacífico, S.A. de C.V (“Zeta Gas”), consiste en la construcción y operación de una terminal portuaria para el almacenamiento y distribución de gas licuado de petróleo (“gas LP”) y gas propano. Dicho proyecto incluye 16 esferas de almacenamiento de gas LP y cuatro de gas propano de 43,380 barriles cada una. La planta está diseñada para recibir un flujo total de 45,000 ton/mes (559,325.89 barriles/mes) de gas LP y para distribuir un flujo de 10,000 barriles/día, suficiente para abastecer la

23. *Ibid.*, pp. 1, 10, 11 y 12.

24. *Ibid.*, pp. 1, 3, 4, 10. Las NOM citadas en la petición pueden ser consideradas legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN, pues contienen dispositivos legales que instrumentan una ley o un reglamento.

25. Petición, pp. 2, 5, 6 y 11.

26. *Ibid.*, pp. 2, 6 y 8.

27. *Ibid.*, pp. 1, 4 y 6.

28. *Ibid.*, pp. 3 y 4.

demanda de gas LP del área de influencia de Manzanillo y municipios circunvecinos.²⁹

12. En cuanto al Proyecto GNL Manzanillo, la petición y sus anexos indican que está siendo promovido por la CFE y consiste en la instalación de una terminal de recibo, almacenamiento y regasificación de gas natural licuado (GNL). El Proyecto GNL Manzanillo prevé la construcción y operación de tres tanques de almacenamiento de GNL de 165,000 metros cúbicos cada uno y una capacidad de regasificación de 1,000 millones de pies cúbicos diarios de gas natural. El Proyecto GNL Manzanillo dotará de gas natural al Complejo Termoeléctrico de Manzanillo y a las centrales termoeléctricas de la zona centro-occidente del país.³⁰

13. Los Peticionarios aseveran que durante el proceso de evaluación de impacto ambiental de ambos proyectos, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), dependiente de la Semarnat, omitió hacer un análisis en conformidad con la legislación ambiental aplicable e indebidamente —afirman— otorgó las autorizaciones en materia de impacto ambiental para ambos proyectos. Apuntan, en particular, que no se han sancionado las carencias de las manifestaciones de impacto ambiental (MIA) de los Proyectos; que no se evaluó la conformidad del Proyecto Gas LP Manzanillo con el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico; que no se evaluó la conformidad de ambos proyectos con las leyes y normas oficiales mexicanas en lo que respecta a la observación de los niveles de protección establecidos para los humedales y las aves silvestres en la laguna de Cuyutlán; que no se cumplieron los plazos y términos establecidos para el proceso de evaluación de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo,³¹ y que no se ha sancionado la violación de condicionantes establecidas en la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo.³²

14. Asimismo, los Peticionarios aseveran que con anterioridad a la autorización del Proyecto de Gas LP Manzanillo, las autoridades locales modificaron el PDUM, alterando la zonificación del lugar de “turística-ecológica” a “industria pesada”, lo que —señalan— constituye una violación a los criterios ecológicos del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico. Del mismo modo, afirman que antes de que se autorizara el Proyecto GNL Manzanillo, el gobierno del estado de Colima

29. Petición original, pp. 7 y 8, y anexo 7 (ahora 8): Resumen ejecutivo de la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional del Proyecto de Gas LP Manzanillo.

30. Petición original, p. 9 y anexo 10 (ahora 11): Resumen ejecutivo de la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional del Proyecto GNL Manzanillo.

31. Petición, pp. 8-10.

32. *Ibid.*, p. 14.

modificó ilegalmente el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico y no estableció una bitácora ambiental para registrar los avances del proceso de ordenamiento ecológico.³³

B. La Petición revisada

15. En respuesta a la determinación del Secretariado del 9 de octubre de 2009, los Peticionarios presentaron el 2 de noviembre de ese mismo año una versión revisada de su petición en la que, a las mismas aseveraciones de la petición original, aclararon hechos e hicieron algunas precisiones, que a continuación se resumen.

16. Por cuanto a la legislación ambiental citada en la petición, los Peticionarios refieren, además de las disposiciones citadas en la petición original, los artículos 2 del REIA y 1: fracción VII de la LADSEC.³⁴ Asimismo, precisan que el Acuerdo de Coordinación es un convenio celebrado en virtud del artículo 20 *Bis* 2 de la LGEEPA y de los artículos 7: fracción I, 8 y 10 del ROE.³⁵ Los Peticionarios afirman que, de acuerdo al artículo 10 del ROE, los convenios de coordinación son de derecho público y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren, por lo que —de acuerdo con los Peticionarios— el Acuerdo de Coordinación es claramente exigible a la Semarnat y la DGIRA debió verificar su estado de cumplimiento al valorar la procedencia de los Proyectos en términos ambientales.³⁶

17. Los Peticionarios precisan que en 2008 la laguna de Cuyutlán fue identificada por la Conabio como sitio de manglar de relevancia biológica y de rehabilitación ecológica, y que la Semarnat, en un documento de septiembre de 2008, sitúa a la laguna de Cuyutlán en la posición número 12 como Humedal Prioritario para las Aves Playeras y Conteos Invernales.³⁷

18. En lo concerniente a la aseveración sobre la modificación ilegal del PDUM, los Peticionarios sostienen que, al permitir la modificación del PDUM por el municipio de Manzanillo, el gobierno de Colima indebidamente validó la construcción, operación y funcionamiento del Proyecto de Gas LP Manzanillo.³⁸

33. *Ibid.*, pp. 5-7.

34. Petición revisada, pp. 6.

35. *Ibid.*, pp. 5 y 6.

36. *Ibid.*, p. 6.

37. *Ibid.*, p. 3.

38. *Ibid.*, p. 4.

19. En relación con la observación del Secretariado de que la LADSEC es aplicable respecto de las autoridades del estado de Colima y no de las autoridades federales, los Peticionarios argumentan que, dado que se trata de una ley relacionada con recursos naturales y medio ambiente, es aplicable a la Semarnat, pues el artículo 32 *Bis* de la LOAPF, señala:³⁹

A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

[...]

V.- Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes [...]⁴⁰

20. Los Peticionarios también mantienen que, al autorizar el Proyecto de Gas LP Manzanillo a pesar de su inconformidad con el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, la Semarnat omitió aplicar el Acuerdo de Coordinación, mismo que —consideran— era exigible a la dependencia.⁴¹

21. Respecto de la aseveración sobre la falta de aplicación por la Semarnat de los requisitos aplicables a la MIA del Proyecto GNL Manzanillo, los Peticionarios narran que, después de haber iniciado su trámite, la Semarnat solicitó a la CFE que proporcionara información sobre la vinculación de ese proyecto con la NOM-022, así como un estudio de impacto en hidrodinámica, el cual volvió a solicitar ocho meses más tarde.⁴² Al respecto, los Peticionarios argumentan que la Semarnat debió haber exigido la presentación de dicha información como parte de la MIA, pues para poder evaluar el impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo era necesario conocer la hidrodinámica, en la medida en que de ella depende un humedal costero. Los Peticionarios refieren la NOM-022 para demostrar la relación que existe entre la hidrodinámica y la conservación de los humedales costeros, y la alteración que puede causar la construcción de una infraestructura en los flujos naturales.⁴³

39. *Ibid.*, p. 8.

40. El Secretariado nota que la petición revisada no hace cita textual del artículo 32 *Bis* de la LOAPF.

41. Petición revisada, p. 6.

42. *Ibid.*, pp. 9 y 10.

43. *Ibid.*, pp. 10 y 11.

Los Peticionarios reiteran que la Universidad de Colima y la CFE son responsables de la falta de aplicación efectiva de las leyes y normas ambientales, toda vez que —aseveran— son quienes tuvieron a su cargo la elaboración de las MIA de los proyectos de Gas LP y GNL Manzanillo y, por lo tanto, a ellas correspondía hacer la vinculación respectiva entre los proyectos y los ordenamientos legales.⁴⁴

22. Por cuanto a la falta de consideración del artículo 60 *Ter*, la NOM-059 y la NOM-022, los Peticionarios hacen notar que la Semarnat incluyó como condicionante a la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo, un estudio de hidrodinámica, lo cual —aseveran— pone de manifiesto que tal aspecto de la hidrodinámica no fue tomado en consideración *antes* de autorizar ese Proyecto.⁴⁵

23. En lo relativo a las condicionantes impuestas en la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo, los Peticionarios señalan que la Semarnat no ha hecho cumplir la condicionante sobre la realización de un estudio de hidrodinámica, así como tampoco otras 16 condicionantes identificadas por la Semarnat en un oficio de fecha 28 de mayo de 2008. Los Peticionarios precisan que la CFE inició los trabajos del Proyecto GNL Manzanillo el 15 de junio de 2008 —tal como lo acredita el Primer Informe Administrativo Semestral de la CFE de fecha 06 de agosto de 2008—, sin haber cumplido con todas las condicionantes para la realización de obras de construcción.⁴⁶

24. La petición revisada refiere varios procedimientos administrativos y judiciales que no habían sido identificados en la versión original y adjunta copias de comunicaciones presentadas ante las autoridades sobre las supuestas omisiones relacionadas con el Proyecto de Gas LP. Asimismo, los Peticionarios presentan información sobre el estado actual de los proyectos de Gas LP y GNL Manzanillo y los posibles daños causados por estos.

25. Respecto del estado que guarda el Proyecto de Gas LP, los Peticionarios narran que su construcción dio inicio en septiembre de 2004 y que, si bien el proyecto ya entró a su fase operativa, la fase constructiva no ha concluido del todo. En los anexos se proporcionan fotos de las esferas de almacenamiento, las cuales aseveran han afectado el hábitat de varias especies enlistadas en la NOM-059. Los Peticionarios aseveran además que el proyecto considera la instalación de un gasoducto de

44. *Ibid.*, p. 15.

45. *Ibid.*, p. 11.

46. *Ibid.*, p. 14.

327 Km. que pasará por 25 comunidades de Colima y Jalisco, el cual —afirman— afecta dos humedales de gran valor biológico.⁴⁷

26. En relación con el estado que guarda el Proyecto GNL Manzanillo, los Peticionarios señalan que éste inició su fase constructiva en junio de 2008, con el desmonte de vegetación y el relleno de la laguna en un área de aproximadamente cuatro hectáreas, la cual parte de una franja del manglar en la laguna de Cuyutlán. Aseveran que ello “ha ocasionado un grave daño a las especies de peces, crustáceos y moluscos, así como al bento[s], que afecta considerablemente la pesca ri[b]jereña, aunado a la modificación irreversible del flujo hidrológico que traerá consigo daños al humedal entero.”⁴⁸ A decir de los Peticionarios, el proyecto considera abrir el canal de Tepalcates y llevar a cabo un dragado tanto en el canal como en el cuerpo lagunar de 16 m de profundidad, lo cual —afirman— modificaría aún más el flujo hidrológico y la salinidad del agua, afectando por ende al ecosistema de manglar.⁴⁹

27. Por cuanto a la información relativa a los recursos intentados sobre el Proyecto de Gas LP Manzanillo, los Peticionarios señalan que se interpuso ante la Semarnat un recurso de revisión en contra de la autorización de impacto ambiental, el cual se resolvió —luego de un amparo— el 10 de junio de 2009 a favor de la autoridad.⁵⁰

28. Respecto de la aseveración de que la Universidad de Colima, el Servicio Geológico Mexicano (antes Consejo de Recursos Minerales) y la CFE debían considerarse como autoridades encargadas de la aplicación de la legislación ambiental en cuestión, los Peticionarios ya no hacen referencia al Servicio Geológico Mexicano, aunque sí sostienen que la Universidad de Colima y la CFE omiten la aplicación de la legislación ambiental pues estuvieron a cargo de la elaboración de las MIA de los Proyectos.⁵¹

29. Los Peticionarios presentan también información sobre la respuesta de las autoridades pertinentes a una comunicación relativa a ambos proyectos.⁵²

47. *Ídem.*

48. *Ídem.*

49. *Ibid.*, pp. 14 y 15.

50. *Ibid.*, p. 14.

51. *Ibid.*, pp. 2 y 16.

52. Petición revisada, anexo 20: Oficio S.G.P.A./DGIRA/DDT/1495/05 emitido por la DGIRA, de fecha 9 de diciembre de 2005, que contiene la respuesta a una solicitud hecha por Gabriel Martínez Campos ante la Secretaría de Desarrollo Social para resolver la problemática ambiental supuestamente ocasionada por los Proyectos.

III. ANÁLISIS

30. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios. Ello quiere decir que el Secretariado interpreta cada petición en conformidad con el ACAAN y las Directrices, sin caer en una interpretación y aplicación de los requisitos del artículo 14(1) irrazonablemente estrechas.⁵³ El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

31. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” En su determinación del 9 de octubre de 2009, el Secretariado determinó que los Peticionarios son personas u organizaciones sin vinculación gubernamental y que la petición cumple con el requisito temporal, al tratarse de una situación actual. El Secretariado también determinó el 9 de octubre de 2009 que las siguientes disposiciones califican como legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del ACAAN:⁵⁴ artículos 4 de la Constitu-

53. *Cfr.*, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999), y SEM-09-001 (*Maíz transgénico en Chihuahua*), Determinación conforme al artículo 14(1) (6 de enero de 2010), § 8.

54. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental” como:
 “2. Para los efectos del [a]rtículo 14(1) y la Quinta Parte:
 (a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:
 (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales;
 (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o
 (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.
 (b) Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines

ción Federal; 1, 2, 3 y 4 de la Convención de Ramsar;⁵⁵ 30, 35 y 35 *bis* de la LGEEPA; 60 de la LFPA;⁵⁶ 48 de la LAHEC;⁵⁷ 4: fracción IV, 13: fracción III, 22 y 46 del REIA; 60 *ter* de la LGVS; 6, 7, 13, 14, 36, 48, 49 y 50 del ROE,⁵⁸ y 40 de la LADSEC;⁵⁹ así como las NOM-022 y NOM-059. Por otro lado, el Secretariado estimó que el artículo 66 de la LAHEC, el PDUM y el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico no son legislación ambiental y, tras examinar la petición revisada, no encuentra razones para variar su determinación.

32. Con la información proporcionada en la petición revisada, el Secretariado ahora determina si las siguientes disposiciones califican como legislación ambiental: artículo 32 *Bis* de la LOAPF; artículo 1: fracción VII de la LADSEC; artículo 20 *Bis* 2 de la LGEEPA; artículo 2 del REIA; artículos 8 y 10 del ROE, y el Acuerdo de Coordinación.⁶⁰

1. *Legislación ambiental en cuestión*

33. El artículo 32 *Bis* de la LOAPF señala que corresponde a la Semarnat vigilar, en coordinación con otras autoridades, el cumplimiento de las leyes relacionadas con los recursos naturales y el medio ambiente. El Secretariado determina que, aunque la LOAPF en su conjunto no tiene como propósito principal la protección del ambiente, su artículo 32 *Bis* sí tiene tal objetivo, por lo que se ajusta a la definición de legislación ambiental que da el artículo 45(2) del ACAAN.⁶¹

comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.”

55. Se aclara que las definiciones de la Convención Ramsar y los procedimientos para listar los humedales de importancia internacional sólo sirven para orientar al Secretariado y no se hace un análisis de su aplicación efectiva.
56. En la medida en que está relacionado con la aplicación efectiva de los términos y plazos previstos en el REIA.
57. El Secretariado sólo analiza las cuestiones de congruencia en la ordenación territorial, siempre que éste estén relacionado a la preservación y mejoramiento del medio ambiente, como lo prevé el artículo 3: fracciones I y VI de la LAHEC. Asimismo, el Secretariado sólo considera para su análisis la fracción I del artículo 48 de la LAHEC pues es el único que forma parte de las aseveraciones centrales de los Peticionarios.
58. Se aclara que los fines del proceso de planeación del artículo 6 del ROE y los resultados del proceso de ordenación que define el artículo 7 del ROE, son disposiciones orientadoras de las cuales no se analiza su aplicación efectiva.
59. En la medida que ello concuerde con los fines ambientales del ordenamiento ecológico del territorio.
60. Petición revisada, pp. 5 y 6. *Cfr.* los artículos 20 *Bis* 2 de la LGEEPA; 2 del REIA, y 8 y 10 del ROE.
61. Debe aclararse que aunque califique como Legislación Ambiental, el artículo 32 *Bis* de la LOAPF debe coincidir con las aseveraciones hechas en la petición.

34. El artículo 1: fracción VII de la LADSEC⁶² establece que dicha ley es de orden público e interés social, y que su objeto es la protección del ambiente, así como propiciar el desarrollo sustentable y sentar las bases para regular la responsabilidad por daños al ambiente. El último párrafo de dicho artículo prevé la supletoriedad de la legislación federal y estatal en lo no previsto por la LADSEC,⁶³ cuestión que sirve para orientar al Secretariado en su estudio.

35. Respecto del Acuerdo de Coordinación, con la información de la versión revisada de la petición, el Secretariado concluye que dicho instrumento no constituye en sí legislación ambiental pues no establece obligaciones de carácter general y es aplicable únicamente a las partes que lo suscriben. En todo caso, el análisis del Acuerdo de Coordinación puede hacerse sólo como instrumento de aplicación de los artículos 20 *Bis* de la LGEEPA, 7 del ROE y 40 de la LADSEC citados en la petición, y sirve como referencia a los compromisos adoptados por las autoridades encargadas de aplicar en forma efectiva la legislación ambiental en cuestión.

36. En cuanto a los artículos 20 *Bis* 2 de la LGEEPA y 8 y 10 del ROE, califican como legislación ambiental pues se refieren a la formulación y expedición de acuerdos de coordinación para el ordenamiento ecológico del territorio. La definición de ordenamiento ecológico que da la LGEEPA comprende el objetivo de la protección del medio ambiente.⁶⁴ Asimismo, de la lectura de esas disposiciones se desprende que están orientadas a la elaboración y puesta en marcha de programas de ordenamiento ecológico cuyo fin —entre otros— es el de lograr la protección del medio ambiente, por lo tanto califican como legislación ambiental.

37. Respecto al artículo 2 del REIA,⁶⁵ que establece que la aplicación de ese reglamento compete al Ejecutivo a través de la Semarnat, de conformidad con la disposiciones legales y reglamentarias en la materia, el Secretariado determina que sí califica como legislación ambiental pues al establecer que la competencia de aplicación de este ordenamiento jurídico en materia de impacto ambiental en su conjunto corresponde a la

62. La petición original se refería a la fracción VIII del artículo 1 de la LADSEC.

63. Si bien ni la petición original ni la petición revisada hacen referencia explícita al último párrafo, citan el artículo 1 de la LADSEC el cual comprende su último párrafo.

64. “*Ordenamiento ecológico*: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos”, LGEEPA, artículo 3: fracción XXIII.

65. Petición revisada, p. 6.

Semarnat, se desprende que su propósito principal es la protección del medio ambiente. Sin embargo, el Secretariado reconoce que su aplicación no puede hacerse de manera aislada, sino en relación con las disposiciones conducentes del REIA.

2. *Aseveraciones sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental*

i) *Aseveraciones sobre la modificación del PDUM*

38. Respecto de las aseveraciones sobre la supuesta modificación ilegal del PDUM, la determinación del Secretariado del 9 de octubre de 2009 contiene la explicación sobre las razones para su ulterior análisis. Se transcribe a continuación la sección conducente de la determinación del Secretariado:

Es claro que el PDUM está supeditado a la LAHEC y que de conformidad con el artículo 48, debe contener “mecanismos de congruencia” con los programas existentes. El Secretariado nota, además, que el artículo 5: fracción XIII de esta ley define el término “programa de desarrollo urbano” y observa que entre los elementos de dicho instrumento se incluye la protección del ambiente, lo que confirma que la aseveración sobre la modificación del PDUM puede analizarse, siempre que se trate de los aspectos ambientales de dicho programa.⁶⁶

ii) *Aseveraciones sobre la modificación del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico*

39. Respecto a la aseveración sobre la supuesta modificación ilegal del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, el Secretariado procede a concluir el análisis de tal cuestión.⁶⁷

40. El 5 de julio de 2003 el estado de Colima, emitió el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico por el cual se clasificaba el sitio de los Proyectos como espacio natural terrestre, en el marco de una política regional de conservación. Los Peticionarios aseveran que el uso compatible condicionado en esa zona era el de turismo de bajo impacto y, en virtud de la política de conservación y protección, la infraestructura propuesta resultaba incompatible con el uso designado. El 8 de noviembre de 2004, la CFE ingresó en la Semarnat una MIA respecto del Proyecto

66. SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2009), § 33.

67. *Íbid.*, § 34, 35 y 36.

GNL Manzanillo, a ubicarse en la laguna de Cuyutlán, sujeta a las disposiciones y políticas establecidas por el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico. Los Peticionarios señalan que el 3 de mayo de 2007, el gobierno de Colima modificó el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, para permitir asentamientos humanos, infraestructura y equipamiento en el sitio designado para el Proyecto GNL Manzanillo.

41. De la consulta del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, se observa que el artículo 1 del decreto publicado en el periódico oficial del estado de Colima el 5 de julio de 2003 establece que:

[e]l “Programa Regional de Ordenamiento Ecológico y Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán” es el instrumento de política ambiental para el desarrollo sustentable del área que dicho programa abarca y cuyo objetivo está dirigido a evaluar y programar, desde la perspectiva ambiental, los usos del suelo, el aprovechamiento de los recursos naturales, las actividades productivas y el desarrollo urbano, con el fin de hacer compatible la conservación de la biodiversidad, la protección al ambiente, el aprovechamiento sustentable de los recursos y elementos naturales, con el desarrollo urbano y rural, así como con las actividades económicas que se realicen, sirviendo de base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo que se pretendan ejecutar, a partir del análisis del deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos, contenidos en el programa respectivo.⁶⁸

42. Los Peticionarios señalan que al modificar el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, el estado de Colima violó los artículos 6, 36, 48, 49 y 50 del ROE, los cuales —aseveran— son aplicables en virtud de la aplicación supletoria que autoriza el artículo 1 de la LADSEC.

43. Al respecto, el Secretariado nota que el régimen de ordenamiento ecológico adoptado por la LADSEC tiene como fin la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.⁶⁹ De acuerdo con la lectura de la petición, el estado de Colima y sus municipios parecen estar autorizados por la ley a modificar el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico⁷⁰ siempre que sea para disminuir los impactos ambientales ocasionados por las actividades productivas.⁷¹

68. Petición revisada, anexo 4 (antes 3): Decreto por el que se aprueba el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán.

69. LADSEC, artículo 3: fracción LXII.

70. *Cfr.* LADSEC, artículo 38.

71. *Cfr.* ROE, artículo 49. Los tribunales mexicanos se han pronunciado en relación con el mecanismo de supletoriedad al señalar que éste “[...] se observa generalmente en leyes de contenido especializado con relación a leyes de contenido general. El carácter

Asimismo, de la consulta de la petición revisada, se desprende que, conforme a los artículos 48, 49 y 50 del ROE, la Semarnat está autorizada para promover la modificación de los programas de ordenamiento ecológico cuando “los lineamientos y estrategias ecológicas ya no resulten necesarios o adecuados para la disminución de los conflictos ambientales y el logro de los indicadores ambientales respectivos”⁷² y siempre que dicha modificación “conduzca a la disminución de los impactos ambientales adversos ocasionados por las actividades productivas [...]”.⁷³

44. En concordancia con lo anterior, el Secretariado estima que la aseveración sobre la modificación del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico amerita ulterior análisis.

iii) *Aseveraciones sobre la falta de aplicación de los artículos 20 Bis de la LGEEPA y 7 del ROE en relación con la supuesta violación al Acuerdo de Coordinación*

45. El Acuerdo de Coordinación fue suscrito el 16 de agosto de 2000 por la Semarnat, el estado de Colima, el Consejo de Recursos Minerales⁷⁴ y los municipios de Manzanillo y Armería, con el objeto de formular y ejecutar el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico.⁷⁵ Mediante dicho acuerdo, la Semarnat se obligó a “promover” la conformidad de los actos de las autoridades federales con el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico.⁷⁶ En cuanto al municipio de Manzanillo, éste se obligó a “realizar las adecuaciones” para hacer compatibles sus instrumentos de planeación con dicho programa.

46. Los Peticionarios aseveran que la DGIRA debió haber verificado el cumplimiento de las partes que celebraron el Acuerdo de Coordinación, en particular al otorgar la autorización en materia de impacto ambiental.

supletorio de la ley resulta, en consecuencia, una integración, y reenvío de una ley especializada a otros textos legislativos generales que fijen los principios aplicables a la regulación de la ley suplida [...]”. SUPLETORIEDAD DE LEYES. CUANDO SE APLICA. Tesis jurisprudencial; localización: novena época; instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; V, enero 1997; tesis: I.3o.A. J/19; Jurisprudencia; materia: común.

72. ROE, artículo 48: fracción I.

73. ROE, artículo 49.

74. Hoy, Servicio Geológico Mexicano.

75. Si bien el ROE no había sido publicado aún, el artículo 20 Bis 2 de la LGEEPA citado en la petición no sólo era vigente, sino fue citado *ex profeso* en dicho Acuerdo de Coordinación.

76. Petición revisada, anexo 3 (antes 2): Acuerdo de Coordinación para Apoyar la Formulación, Expedición y Ejecución del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Laguna de Cuyutlán, p. 3.

El Secretariado nota que observar el ordenamiento ecológico parece corresponder una responsabilidad de la DGIRA, no sólo conforme al artículo 35 de la LGEEPA,⁷⁷ sino en virtud del Acuerdo de Coordinación. Asimismo, el artículo 7 del ROE⁷⁸ sienta las bases para exigir la obligación contraída por la Semarnat en el Acuerdo de Coordinación, en particular la de promover el efectivo cumplimiento del programa de ordenamiento en cuestión.

47. Los Peticionarios aseveran que las autoridades municipales de Manzanillo tampoco observaron el Acuerdo de Coordinación al modificar el Programa de Desarrollo Urbano, pues no se tomaron en consideración los criterios ecológicos del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico.⁷⁹

48. El Secretariado estima que la aseveración sobre la supuesta violación al Acuerdo de Coordinación puede revisarse conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

iv) Aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva de los artículos 40 de la LADSEC y 35 de la LGEEPA al no observarse el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico respecto del Proyecto de Gas LP Manzanillo

49. Respecto de la aseveración de los Peticionarios sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA al emitirse la autorización en materia de impacto y riesgo ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo sin observar el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico vigente, el Secretariado estima que ésta puede revisarse en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN.⁸⁰

50. Respecto a la aseveración sobre la supuesta falta de aplicación efectiva por parte de la Semarnat del artículo 40 de la LADSEC al otorgar la autorización del Proyecto de Gas LP Manzanillo, el Secretariado estima que no amerita ulterior análisis. El artículo 40 de la LADSEC establece que las obras y actividades a realizarse en el estado de Colima, así como el otorgamiento de autorizaciones de uso de suelo, de construcción y

77. Cfr. SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (9 de octubre de 2009).

78. Aplicado conforme al artículo Segundo Transitorio del ROE.

79. Dicha modificación consistió en el cambio del uso de suelo “de área forestal (AR-FOR) a reserva urbana de mediano plazo (RU-MP), así como su zonificación que pasó de turística-ecológica (TE) a industria pesada de alto impacto y riesgo”. Petición, p. 5.

80. Cfr. SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2009), § 39.

constancias de zonificación, deberán sujetarse a los programas de ordenamiento ecológico. Los Peticionarios argumentan que la LADSEC —ley de carácter estatal— impone obligaciones a la Semarnat, a través del artículo 32 *Bis* de la LOAPF, el cual establece que corresponde a esa autoridad vigilar, en coordinación con las autoridades estatales, el cumplimiento de las leyes relacionadas con recursos naturales y medio ambiente.

51. El Secretariado estima que las obligaciones que establece el artículo 40 de la LADSEC, engloban a las autoridades estatales, así como a las obras o actividades en el estado de Colima, no así a la Semarnat. Respecto de la referencia al artículo 32 de la LOAPF, es una disposición que otorga autoridad a la Semarnat en el ámbito federal y no la autoriza a aplicar legislación estatal, en este caso el artículo 40 de la LADSEC. En virtud de lo anterior, el Secretariado determina que tal aseveración no puede analizarse.

52. Los Peticionarios señalan además que “a partir del 12 de junio de 2004, el [g]obierno de Colima indebidamente validó, en el ámbito de sus competencias, la construcción, operación y funcionamiento de[1] [Proyecto de Gas LP Manzanillo]”, pues con el supuesto “beneplácito” del estado, el municipio modificó el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico en la zona de conservación y protección de las UGA Ent5 39 y Ent4 40 del Ejido de Campos.⁸¹ El Secretariado estima que tal aseveración puede revisarse, pero sólo en la medida en que el artículo 40 de la LADSEC sea aplicable y a la luz de los artículos 8 y 10 del ROE y los compromisos adoptados por el gobierno de Colima en el Acuerdo de Coordinación.⁸² El Secretariado observa que si bien la petición revisada no elabora argumentos precisos al aseverar cómo el gobierno del estado “validó” el Proyecto de Gas LP Manzanillo, la Parte en cuestión puede presentar una respuesta sobre la intervención del gobierno del estado de Colima en la modificación del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico para permitir el establecimiento del Proyecto de Gas LP Manzanillo en la laguna de Cuyutlán, pues tal cuestión adquiere relevancia al hacer consideración sobre la aplicación efectiva del artículo 40 de la LADSEC.

81. Petición revisada, pp. 4-5.

82. *Cfr.* cláusula quinta d) del Acuerdo de Coordinación por el que el estado de Colima se comprometió a “[v]igilar que sean compatibles los planes y programas de desarrollo urbano e instrumentos que de ellos se deriven, con las disposiciones que resulten del Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Laguna de Cuyutlán (*sic*).”, pp. 3-4.

v) *Aseveraciones sobre la supuesta falta de aplicación efectiva de: 1) los requisitos aplicables a las MIA de los proyectos de gas LP y GNL en Manzanillo; 2) las NOM-059 y NOM-022, y el artículo 60 Ter de la LGVS respecto de las autorizaciones de impacto ambiental de los proyectos de gas LP Manzanillo y GNL Manzanillo; 3) los plazos legales en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y de autorización del proyecto GNL Manzanillo, y 4) la supuesta violación de condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental del proyecto GNL Manzanillo.*

53. En su determinación del 9 de octubre de 2009, el Secretariado estimó procedentes para su análisis las siguientes aseveraciones:

- (1) La supuesta omisión en la aplicación efectiva de los requisitos aplicables a las MIA de los Proyectos, en conformidad con los artículos 30 y 35 de la LGEEPA y 13 del REIA.⁸³ Es relevante señalar que los Peticionarios indican en la versión revisada de su petición que la Universidad de Colima y la CFE estuvieron a cargo de la elaboración de las MIA de los Proyectos y son quienes supuestamente debieron haber hecho, en la elaboración de dichas manifestaciones, la vinculación entre tales proyectos y los ordenamientos legales aplicables.⁸⁴ Al respecto, el Secretariado estima que no se puede considerar a tales entidades como las encargadas de la aplicación efectiva de la legislación ambiental. No obstante ello, México puede responder a la aseveración sobre las supuestas deficiencias en la elaboración de las MIA de los Proyectos.
- (2) La presunta omisión en la aplicación efectiva de las NOM-059 y NOM-022, así como el artículo 60 Ter de la LGVS, aplicables a las obras y actividades emprendidas en sitios donde se encuentren especies bajo alguna categoría de protección, así como a la protección de humedales.⁸⁵
- (3) La supuesta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 22 y 46 del REIA y 35 Bis de la LGEEPA, relativos a la caducidad del trámite de evaluación de impacto ambiental;⁸⁶

83. Cfr. SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2009), § 42 y 43.

84. Petición revisada, p. 15.

85. Cfr. SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de octubre de 2009), § 44 y 45.

86. *Ibid.*, § 46 y 47.

- (4) La presunta omisión en la aplicación efectiva del artículo 47 del REIA en relación con la supuesta violación de condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo.⁸⁷ Obsérvese que los Peticionarios complementaron su aseveración relativa al incumplimiento de los términos de la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo, precisando cuáles condicionantes supuestamente no se estaban exigiendo a la empresa encargada de la ejecución de ese proyecto.⁸⁸

B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

54. El Secretariado determina que la petición revisada satisface la oración inicial del artículo 14(1) y procede al análisis de la petición revisada conforme a los seis requisitos enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN.

55. En su determinación del 9 de octubre de 2009, el Secretariado resolvió que la petición satisfacía los requisitos de los incisos a), b), d) y f) del artículo 14(1).⁸⁹ Sin embargo, el Secretariado determinó que algunas aseveraciones de la petición no cumplían con los requisitos de los incisos c) y e) del mismo artículo. Con la petición revisada, sus anexos e información complementaria que los Peticionarios han proveído, el Secretariado determina ahora que la petición cumple con todos los requisitos enlistados en dicho artículo.

56. La petición revisada cumple ahora con el requisito del artículo 14(1) inciso c)⁹⁰ ya que efectivamente proporciona información suficiente, incluidas las pruebas documentales para sustentarla y que permiten al Secretariado revisarla.

57. Además de las copias de documentos ya incluidos en los anexos de la petición original, los Peticionarios anexan a la versión revisada copias

87. *Ibid.*, § 48 y 49.

88. Petición revisada, p. 14.

89. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si [...] juzga que la petición:
 (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
 (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
 (c) [...]
 (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria;
 (e) [...]
 (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte."

90. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si [...] juzga que la petición:
 (c) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado; [...]"

de los siguientes documentos: mapa de distribución de manglares, entre los que se incluye a la laguna de Cuyutlán;⁹¹ solicitud por parte de la DGIRA de información adicional sobre el Proyecto GNL Manzanillo;⁹² resolución de la Semarnat a un recurso de revisión interpuesto en contra de la autorización de impacto ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo;⁹³ respuesta de la DGIRA a una solicitud de intervención relativa al Proyecto GNL Manzanillo y la correspondiente autorización de impacto ambiental;⁹⁴ resolución de la Semarnat a un recurso de revisión en contra de la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo;⁹⁵ comunicado de la Semarnat en el que se analiza el estado de cumplimiento de las condicionantes por el Proyecto GNL Manzanillo y se ordena su cumplimiento total;⁹⁶ primer informe administrativo semestral del Proyecto GNL Manzanillo, mediante el cual los Peticionarios pretenden demostrar que no se está exigiendo el cumplimiento efectivo de las condicionantes ambientales de ese proyecto;⁹⁷ demanda de nulidad interpuesta ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Colima, respecto del Decreto por el que se Aprueba la Reforma al Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, bajo número de expediente 450/07 de fecha 24 de mayo de 2007,⁹⁸ y fotografías de las esferas de almacenamiento del Proyecto de Gas LP Manzanillo, desmonte de vegetación que supuestamente ocurrió en el sitio del

-
91. Petición revisada, anexo 2: Mapa de distribución de manglares, Universidad de Guadalajara.
 92. Petición revisada, anexo 16: Oficio S.G.P.A./DGIRA/DG/2343/07 emitido por la DGIRA, de fecha 4 de octubre de 2007, que contiene la solicitud a la CFE de información adicional sobre el Proyecto GNL Manzanillo.
 93. Petición revisada, anexo 19: Resolución del recurso de revisión 149/2006 emitida por la Semarnat, de fecha 10 de junio de 2009.
 94. Petición revisada, anexo 20: Oficio S.G.P.A./DGIRA/DDT/1495/05 emitido por la DGIRA, de fecha 9 de diciembre de 2005, que contiene la respuesta a la solicitud de intervención de Gabriel Martínez Campos a la Secretaría de Desarrollo Social para resolver la problemática de los habitantes de la laguna de Cuyutlán.
 95. Petición revisada, anexo 22: Resolución del recurso de revisión 108/2008 emitida por la Semarnat, de fecha 24 de marzo de 2009.
 96. Petición revisada, anexo 23: Oficio S.G.P.A./DGIRA/DESEI/0591/08 emitido por la DGIRA, de fecha 28 de mayo de 2008, que notifica a la CFE el grado de cumplimiento de términos y condicionantes de la autorización de impacto ambiental y le informa que tiene que presentar su primer informe técnico semestral; escrito 7B/2008/JMRA-00262, de fecha 5 de junio de 2008, emitido por la CFE en respuesta a la solicitud de la DGIRA, y oficio S.G.P.A./DGIRA/DESEI/0732/08 emitido por la DGIRA, de fecha 24 de junio de 2008, en el que da seguimiento al cumplimiento de las condicionantes por la CFE.
 97. Petición revisada, anexo 23A: Primer Informe Administrativo Semestral de la CFE ROMZ-341/08 respecto del Proyecto GNL Manzanillo, de fecha 6 de agosto de 2008.
 98. Petición revisada, anexo 21: Demanda de nulidad de fecha 24 de mayo de 2007, interpuesta por Esperanza Salazar Zenil y otros ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Colima (exp. 450/07).

Proyecto GNL Manzanillo y de un relleno en un área que supuestamente comprende a la laguna de Cuyutlán.⁹⁹

58. Con respecto al requisito del inciso e) del artículo 14(1),¹⁰⁰ el Secretariado determina que la petición ahora lo satisface. En su determinación del 9 de octubre de 2009, el Secretariado había considerado que los Peticionarios adjuntaban información que indicaba que el asunto del Proyecto GNL Manzanillo había sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de México y señalaban su respuesta,¹⁰¹ más no lo hacían así para el Proyecto de Gas LP Manzanillo. El Secretariado encuentra ahora que la petición revisada señala que el asunto del Proyecto de Gas LP Manzanillo ha sido comunicado por escrito a las autoridades de la Parte, a través de una solicitud de intervención respecto al mismo asunto hecha por uno de los Peticionarios a la Secretaría de Desarrollo Social (respondida por la Semarnat); un recurso de revisión en contra de la autorización de impacto ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo,¹⁰² y una demanda de nulidad del decreto por el que se reforma el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico.¹⁰³

59. En resumen, el Secretariado estima que la petición revisada puede admitirse, pues satisface los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN.

C. Artículo 14(2) del ACAAN

60. Una vez que el Secretariado ha determinado que ciertas aseveraciones de la petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, el Secretariado analiza ahora la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte conforme al numeral 14(2).

99. Petición revisada, anexo 24: Fotografías.

100. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; [...]."

101. Petición original, anexo 18 (ahora 26): Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la Secretaría de la Función Pública, de fecha 28 de abril de 2008, y anexo complementario s/n: Solicitud de caducidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la DGIRA, fechada el 4 de septiembre de 2005 e ingresada el 5 de septiembre de 2007.

102. Petición revisada, anexo 19: Resolución del recurso de revisión 149/2006 emitida por la Semarnat, de fecha 10 de junio de 2009; anexo 20: Oficio S.G.P.A./DGIRA/DDT/1495/05 emitido por la DGIRA, de fecha 9 de diciembre de 2005, que contiene la respuesta a la solicitud de intervención de Gabriel Martínez Campos a la Secretaría de Desarrollo Social para resolver la problemática de los habitantes de la laguna de Cuyutlán.

103. Petición revisada, anexo 21: Demanda de nulidad de fecha 24 de mayo de 2007, interpuesta por Esperanza Salazar Zenil y otros ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Colima (exp. 450/07).

(a) *[si] la petición alega daño a la persona u organización que la presenta*

61. Con respecto a si la Petición alega daño a la persona u organización que la presenta, los Peticionarios señalan que, a pesar del impacto negativo que tendrían sobre el ecosistema de los humedales y sobre los manglares, México permitió la construcción de dos infraestructuras para el almacenamiento y transporte de gas natural y gas LP. Para sustentar la supuesta existencia de los impactos significativos a la laguna de Cuyutlán, los Peticionarios presentan información sobre los ecosistemas y las especies presentes en el área de los Proyectos, así como sobre las instalaciones ya construidas (incluyendo fotos), y proporcionan explicaciones sobre las supuestas consecuencias negativas de tales impactos.¹⁰⁴ En conformidad con el inciso 7.4 de las Directrices, el Secretariado determina que el daño alegado se debe a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, por lo que satisface el requisito del inciso a) del artículo 14(2).

(b) *[si] la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;*

62. El Secretariado estima que la Petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, en específico de los incisos (f), (g) y (h) de su artículo 1.¹⁰⁵

(c) *[si] se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte;*

63. Con respecto a que se haya acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, el Secretariado nota que ni la consideración del artículo 14(2)(c) ni la Directriz 7.5 pretenden

104. El Secretariado observa además que la petición menciona una denuncia popular por la comisión de daños ambientales en el área del Proyecto GNL Manzanillo, como resultado de la violación de condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental. Petición revisada, p. 14; petición original, anexo complementario s/n: denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la Profepa, de fecha 10 de julio de 2008, y oficio de respuesta PFPA/COL/DQ/79/02474/2008, de fecha 6 de octubre de 2008, emitido por el delegado de la Profepa en Colima.

105. "Los objetivos de este Acuerdo son:

[...]

(f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales;

(g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;

(h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;

[...]."

imponer como requisito el tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a considerar: *“si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos”*.

64. Respecto la supuesta modificación ilegal del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, los Peticionarios señalan que el 24 de mayo de 2007 se inició ante un tribunal administrativo del estado de Colima juicio de nulidad en contra del decreto de reforma de dicho programa, mismo que fue sobreseído dos años y cuatro meses más tarde.¹⁰⁶ También narran que el 4 de junio de 2007 se presentó una denuncia penal por la supuesta ilegalidad en la modificación del programa ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Colima, sin que —aseveran— ésta le haya dado seguimiento.¹⁰⁷

65. Sobre la supuesta ilegalidad de la autorización de impacto ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo, en relación con la NOM-022 y la NOM-059, así como la supuesta incompatibilidad del proyecto con el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico, los Peticionarios señalan que el 3 de agosto de 2006 se interpuso ante la Semarnat un recurso de revisión en contra de la autorización de impacto ambiental, el cual se resolvió el 10 de junio de 2009 a favor de la autoridad.¹⁰⁸ Asimismo, los Peticionarios refieren una solicitud de fecha 11 de octubre de 2005 solicitando la intervención de la Secretaría de Desarrollo Social, misma que fue contestada por la Semarnat el 9 de diciembre de 2005 en la que se informa que se realizaron las consideraciones ambientales y jurídicas relevantes en la autorización del Proyecto de Gas LP Manzanillo.¹⁰⁹

66. Sobre la supuesta ilegalidad de la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo en relación con el artículo 60 *Ter* de la

106. Petición revisada, pp. 7 y 13, y anexo 21: Demanda de nulidad de fecha 24 de mayo de 2007, interpuesta por Esperanza Salazar Zenil y otros ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Colima (exp. 450/07).

107. Petición revisada, p. 7; petición original: anexo complementario s/n: Denuncia penal interpuesta por Esperanza Salazar Zenil y Gabriel Martínez Campos ante la Procuraduría General de Justicia del estado de Colima, de fecha 4 de junio de 2007.

108. Petición revisada, p. 13; y anexo 19: Resolución del recurso de revisión 149/2006 emitida por la Semarnat, de fecha 10 de junio de 2009.

109. Petición revisada, p. 13; petición revisada, anexo 20: Oficio S.G.P.A./DGIRA/DDT/1495/05 emitido por la DGIRA, de fecha 9 de diciembre de 2005, que contiene la respuesta a la solicitud de intervención de Gabriel Martínez Campos a la Secretaría de Desarrollo Social para resolver la problemática de los habitantes de la laguna de Cuyutlán.

LGVS, la NOM-022, y la NOM-059, los Peticionarios narran que el 26 de marzo de 2008 se interpuso un recurso de revisión, resuelto el 24 de marzo de 2009 ratificando la autorización en materia de impacto ambiental.¹¹⁰ Los anexos de la petición también ponen de manifiesto que el 16 de abril de 2008 se interpuso una demanda de nulidad en contra de la autorización de ese proyecto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; un recurso de reclamación ante el dicho Tribunal y una demanda de amparo.¹¹¹ Los Peticionarios también narran que el 28 de abril de 2008 interpusieron una denuncia por la supuesta autorización ilegal de ese proyecto ante la Secretaría de la Función Pública,¹¹² así como una denuncia penal interpuesta ante la delegación de la PGR en Colima el 14 de mayo de 2008.¹¹³ Finalmente, señalan que el 4 de junio de 2008 se interpuso un amparo ante el Juzgado de Distrito en el estado de Colima, por la supuesta falta de acciones orientadas al trámite y averiguación previa de dicha denuncia penal, misma que pese a haber prosperado, no motivó que la PGR pudiese acreditar un delito por los hechos denunciados.¹¹⁴

67. Sobre la supuesta falta de aplicación de los plazos legales en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y autorización del Proyecto GNL Manzanillo, los Peticionarios señalan que el 5 de septiembre de 2007 se solicitó ante la Semarnat la caducidad del procedimiento, solicitud que —señalan— no tuvo respuesta.¹¹⁵

68. Con relación a la supuesta falta de sanción de la violación de condiciones establecidas en la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo, los Peticionarios precisan que el 10 de julio de

-
110. Petición revisada, pp. 13-14; anexo 22: Resolución al recurso de revisión 108/2008 emitida por la Semarnat, de fecha 24 de marzo de 2009.
 111. Petición revisada: anexo 28 (antes 20): Demanda de nulidad interpuesta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de fecha 16 de abril de 2008; recurso de reclamación de fecha 13 de junio de 2008 interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (exp. 1874/08-07-01-7. Petición original, anexo complementario s/n: Demanda de amparo interpuesta por María Gómez Pizano ante el Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Colima, de fecha 6 de agosto de 2008.
 112. Petición revisada, p. 13; petición original, anexo 18 (petición revisada, anexo 26): Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la Secretaría de la Función Pública, de fecha 28 de abril de 2008.
 113. Petición revisada, p. 13; petición original, anexo 19 (petición revisada, anexo 27): Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la PGR, de fecha 14 de mayo de 2008.
 114. Petición revisada, p. 14, anexo s/n: Demanda de amparo interpuesta por Esperanza Salazar Zenil y Gabriel Martínez Campos ante el Juzgado de Distrito en el estado de Colima, de fecha 4 de junio de 2008.
 115. Petición revisada, p. 13.

2008 se interpuso ante la Profepa una denuncia popular, misma que tuvo como respuesta que si bien el proyecto contaba con la autorización respectiva, “no se revisaron condicionantes” de dicha autorización.¹¹⁶

69. En razón de lo anterior, el Secretariado considera que los Peticionarios han tomado las acciones razonables para acudir a recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte y, por lo tanto, cumple con el requisito del inciso c) del artículo 14(2).

(d) *[si] la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.*

70. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), el Secretariado estima que la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en hechos recopilados por los Peticionarios y en la información derivada de la correspondencia que han mantenido con algunas de las autoridades señaladas en la petición.

IV. DETERMINACIÓN

71. El Secretariado examinó la petición SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*) de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que cumple con los requisitos en él establecidos según las razones expuestas. Asimismo, tomando en cuenta los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, a las aseveraciones de los Peticionarios relativas a la supuesta falta de aplicación efectiva de los artículos:

- a. 48: fracción I de la LAHEC, en relación con los mecanismos de congruencia con otros programas de ordenamiento ecológico que debieron contemplarse en la modificación del PDUM;
- b. 6, 13, 14, 36, 48, 49 y 50 del ROE, relativos a la supuesta modificación ilegal del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico;
- c. 20 *Bis* 2 de la LGEEPA y 7 del ROE, respecto de la supuesta violación al Acuerdo de Coordinación;

116. Petición revisada, p. 14; petición original, anexo complementario: Denuncia interpuesta por Esperanza Salazar Zenil ante la Profepa, de fecha 10 de julio de 2008, y oficio de respuesta PFPA/COL/DQ/79/02474/2008, de fecha 6 de octubre de 2008, emitido por el delegado de la Profepa en Colima.

- d. 40 de la LADSEC y 35 de la LGEEPA, en lo concerniente a la falta de congruencia del Proyecto de Gas LP Manzanillo con el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico;
- e. 30 y 35 de la LGEEPA y 2, 13 y 4: fracción IV del REIA, aplicables a las MIA de los proyectos de Gas LP Manzanillo y GNL Manzanillo;
- f. 60 *Ter* de la LGVS, así como la NOM-059 y la NOM-022, respecto de las autorizaciones de impacto ambiental de los proyectos de Gas LP Manzanillo y GNL Manzanillo;
- g. 22 y 46 del REIA y 35 *Bis* de la LGEEPA, relativos a la supuesta caducidad del trámite de evaluación de impacto ambiental;
- h. 47 del REIA, en relación con la supuesta violación de condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo;
- i. 1, 2, 3, y 4 de la Convención de Ramsar, en lo concerniente al supuesto daño a los humedales en la laguna de Cuyutlán, y
- j. 8 y 10 del ROE, en cuanto a las supuestas modificaciones realizadas al Programa Regional de Ordenamiento Ecológico sin respetar el Acuerdo de Coordinación.

72. La Parte en su respuesta, si la hubiere, podrá señalar cómo se aplican tales disposiciones a la luz del artículo 4 Constitucional, que establece el derecho a un medio ambiente sano; el artículo 32 *Bis* de la LOAPF, que sienta las atribuciones de la Semarnat en la aplicación y vigilancia de las disposiciones citadas en la petición; el artículo 1: fracción VII de la LADSEC, particularmente lo relativo a la aplicación supletoria de la legislación federal y estatal prevista en su último párrafo; y 60 de la LFPA, por cuanto a la caducidad del procedimiento de evaluación de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo.

73. Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta determinación, es decir el **14 de septiembre de 2010**. En circunstancias excepcionales, la Parte podrá notificar la ampliación del plazo a 60 días. Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

74. Sometida respetuosamente a su consideración, el 13 de agosto de 2010.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

y

Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México
Sr. David McGovern, representante alterno de Canadá
Sra. Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos
Sr. Evan Lloyd, director ejecutivo del Secretariado de la CCA
Peticionarios

SEM-09-004

(Minería en Quebec)

PETICIONARIO: EL CENTRO DE DERECHO AMBIENTAL DE QUEBEC (*CENTRE QUÉBÉCOIS DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, CQDE*) Y *NATURE QUÉBEC*

PARTE: CANADÁ

FECHA: 3 de septiembre de 2009

RESUMEN: Los Peticionarios aseveran que Canadá —la provincia de Quebec, para ser más específicos— está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Minería (*Loi sur les Mines*) de Quebec, el Reglamento sobre Sustancias Minerales Distintas del Petróleo, el Gas Natural y el Agua Salobre (*Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*) y la Ley de Desarrollo Sustentable (*Loi sur le développement durable*), en relación con el financiamiento y el manejo ambiental de actividades de rehabilitación y reaprovechamiento de sitios mineros en Quebec.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1)
(20 de octubre de 2009) Determinación de que la petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1).

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

Submitters:	The Quebec Environmental Law Centre (<i>Centre québécois du droit de l'environnement—CQDE</i>) Nature Québec
Party:	Canada
Date received:	3 September 2009
Date of this determination:	20 October 2009
Submission no.:	SEM-09-004 (<i>Quebec Mining</i>)

I. INTRODUCTION

Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the “NAAEC” or the “Agreement”) provide a process allowing any person or nongovernmental organization to file a submission asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat” of the “CEC”) initially considers submissions to determine whether they meet the criteria contained in NAAEC Article 14(1) and the Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the “Guidelines”). When the Secretariat finds that a submission meets these criteria, it then determines, pursuant to the provisions of NAAEC Article 14(2), whether the submission merits a response from the concerned Party. In light of any response from the concerned Party, and in accordance with the NAAEC

and the Guidelines, the Secretariat may notify the Council that the matter warrants the development of a Factual Record, providing its reasons for such recommendation in accordance with Article 15(1). Where the Secretariat decides to the contrary, or certain circumstances prevail, it then proceeds no further with the submission. Full details regarding the various stages of the process as well as previous Secretariat Determinations and Factual Records can be found on the CEC's website.¹

This Determination contains a summary of the Secretariat's analysis in accordance with NAAEC Article 14(1) and the Guidelines, and a summary of submission SEM-09-004 (*Quebec Mining*) (hereinafter the "Submission"), filed with the Secretariat on 3 September 2009 by 'Nature Québec' and the 'Centre québécois du droit de l'environnement' (hereinafter, the "Submitters"). The Submitters assert that Canada, through the Province of Quebec, has failed to effectively enforce the *Quebec Mining Act* (the "Act") and *Regulation respecting mineral substances other than petroleum, natural gas and brine* (the "Regulation"), as well as the *Sustainable Development Act*.

The Submitters assert, *inter alia*, that the government's failure to enforce provisions relating to the rehabilitation and restoration of land affected by mining operations is creating a heavy financial burden on the people of Quebec while causing unwarranted environmental damage.

Pursuant to Guideline 3.10, the Secretariat notified the Submitter by letter of minor errors of form on 4 September 2009, noting that the submission failed to indicate whether the matter had been communicated in writing to the relevant authorities of the Party. On 21 September 2009, the Submitters filed supplemental information in response to the Secretariat's letter of 4 September 2009. Specifically, the Submitters asserted that their claims had been made known to the relevant authorities through a press release by a coalition (of which they are part), *Pour que le Québec ait meilleure mine!* The Submitters provided several media reports meant to support their statements.

Taking into account the submission and the Submitter's letter of 21 September 2009, for the reasons set out below, the Submitters are being notified in this Determination that submission SEM-09-004 (*Quebec Mining*) does not meet all the criteria for admissibility contained in Article 14(1), and in particular Article 14(1)(c) and (e), and that, in accordance with Guideline 6.2, they have thirty days from the date of this Determination to provide a submission which conforms to all of the

1. CEC Online at: <<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=english>>.

requirements of Article 14(1), failing which the Secretariat will terminate the process with respect to this submission.

II. SUMMARY OF THE SUBMISSION AND SUPPLEMENTAL INFORMATION

On 3 September 2009, the Submitters filed a submission with the Secretariat of the CEC asserting that Quebec is failing to effectively enforce sections 221, 222, 232.1 to 232.5 and 251 of the *Quebec Mining Act*, sections 108 to 115 of the *Regulation respecting mineral substances other than petroleum, natural gas and brine*, and section 6 of the *Sustainable Development Act*. In support of their assertions, the Submitters rely solely on the *Report of the Auditor General of Quebec to the National Assembly for 2008-2009, Volume II, Chapter 2: Government interventions in the mining sector* (the “AG Report”), the Governmental Strategy for Sustainable Development 2008-2013 (*Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013*), and several media clippings.

The Submitters state that, under Annex 41 of the NAAEC,² the Government of Canada is bound in respect of any acts and omissions of the Province of Quebec as these relate to the application of the NAAEC. They further note that the Quebec National Assembly ratified the NAAEC in Article 2 of the *Act respecting the implementation of international trade agreements*, Article 8 of which specifies that NAAEC clauses concerning application of the Agreement apply to the Government of Quebec.³ They also note that the Government of Quebec signed the *Canadian Intergovernmental Agreement Regarding the NAAEC*, which specifies at Article 2 that signatories are bound by NAAEC Article 14 as it pertains to enforcement matters.⁴

The Submitters assert that “poor State management of the province’s mining resources has had disastrous [environmental, economic, and social] consequences”⁵ and that the Quebec government’s information management system for the mining sector is deficient.⁶ The Submitters note that pursuant to sections 221 and 222 of the Act, those engaged in mining operations are bound to submit annual reports to the Minister of Natural Resources and Wildlife (*Ministère des Ressources naturelles et de la Faune*, or “MRNF”) regarding their activities during the preceding

2. Submission, para. 13.

3. *Ibid.*, para. 13(a).

4. *Ibid.*, para. 13(b).

5. *Ibid.*, para. 16.

6. *Ibid.*, paras. 19-24.

year as well as preliminary reports and forecasts for the upcoming year.⁷ The Submitters allege that these reports contain information that is “crucial for monitoring rehabilitation and restoration plans and the state of financial guarantees.”⁸

The Submitters then recall section 251 of the Act, whereby inspectors may examine reports and plans for mining operations and request additional information respecting those operations.⁹ The Submitters cite the AG Report which notes that of 25 files analyzed, 56% did not include an inspection report, and which states that

the documentation of mining site files made by the MRNF had serious flaws such as a lack of justification and supporting documents for certain decisions, key pieces of evidence that were missing, or departmental actions not recorded in the documents.¹⁰

The Submitters further recall that the AG Report pointed out that “documentation of mining site files made by the MRNF had serious flaws,”¹¹ and that it stresses the importance of keeping mining files up to date in light of the “significant economic, social and environmental impact they have in certain regions.”¹²

The Submitters maintain that section 232.1 of the Act requires a company operating a mining site to restore it based on an MRNF-approved plan, which must in turn be based on consultations with the Ministry of Sustainable Development, Environment and Parks (*Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* (hereafter the “MDDEP”), pursuant to section 232.5 of the Act.¹³ They note that section 232.2 of the Act indicates that the plan must be submitted to the MDDEP¹⁴ (*sic*) for approval before operations commence.¹⁵ Relying on the statement in para. 2.66 of the AG Report that the MRNF does not have an internal process permitting it to monitor the commencement of mining operations, the Submitters maintain that “the MRNF is not in a

7. *Ibid.*, para. 20.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*, para. 21.

10. *Ibid.*, para. 23.

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, Appendix 4 at para. 2.99.

13. *Ibid.*, para. 25.

14. It appears that there may be a typo in the Submission and that the reference is meant to be the “MRNF”.

15. Submission, para. 26.

position to coordinate the reception of plans within the time limits set out in the Act.”¹⁶

The Submitters continue to summarize the AG Report, noting that out of 25 files analyzed by the AG, there were 2 cases where companies commenced operations prior to having submitted plans, 9 cases where companies failed to take into account the time required to review their plan, 11 cases where companies failed to meet stipulated deadlines for tabling or reviewing their plans without being fined, and 10 cases where plans were approved despite MDDEP notices that were inconclusive, unfavourable, stipulated conditions or were altogether absent.¹⁷ The Submitters also express dissatisfaction with “unacceptably long” lengths of time taken to approve plans.¹⁸ The Submitters go on to describe the regime for operator-paid financial guarantees to restore mining sites (citing sections 232.1 and 232.4 of the Act), as well as the amounts of those guarantees (section 111 of the Regulation), and the payment schedules (sections 112 and 113 of the Regulation).¹⁹ The Submitters note that under Regulation section 112, “payments are to start *only after* approval.”²⁰ The Submitters maintain that “unreasonable delays in approval, as well as failures to even table a plan [...] can lead to disastrous consequences in the financial management of these files.”²¹ The Submitters proceed to assert that the MRNF is not complying with sections 112 and 113 of the Regulation, and, relying again on the AG Report, note that “poor enforcement of the Regulation resulted in the postponement of \$16 million in payments by the companies examined” (by the Auditor General).²²

The Submitters recall the AG Report’s finding that the MRNF has stopped making information about the mining industry public, and they contend that this information is necessary for the people of Quebec to “understand the benefits and impacts of the sector,” and that it is vital for regions economically dependent on the mining sector.²³ The Submitters draw attention to the AG Report’s recommendations, and to section 6 of the *Sustainable Development Act*, regarding citizen participation and access to knowledge. They also note that section 3 of the *Sustainable Development Act* stipulates that it applies to the MRNF.²⁴

16. *Ibid.*, para. 27.

17. *Ibid.*, para. 28.

18. *Ibid.*, para. 30.

19. *Ibid.*, paras. 31-33.

20. *Ibid.*, para. 33. Emphasis in original.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*, para. 36.

23. *Ibid.*, para. 38.

24. *Ibid.*, para. 40.

The Submitters conclude that Canada has failed to enforce its legislation concerning the effective management of mines operating in the Province of Quebec, and note that a factual record would “shed light on the government’s practices and numerous failures in the mining sector,” and would be in line with the objectives stated in NAAEC Article 1(a), (b), (g), (h), and (i).²⁵ Last, the Submitters note that the laws cited “do not stipulate any private remedy that would ensure their effective enforcement,” and that “no other remedies are currently being sought.”²⁶

III. ANALYSIS

The Secretariat will now treat each requirement of NAAEC Article 14(1) in turn.

Article 14(1)

The chapeau of NAAEC Article 14(1) provides: “[t]he Secretariat may consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law” if the submission meets with the criteria in Article 14(1)(a) to (f).

Although the submission purports to assert in its paragraph 14 that the Government of Quebec has failed to effectively enforce the laws there cited, the submission almost exclusively relies on recitation of the AG Report, often without formulating direct assertions.

The Submitters assert “poor State management of the province’s mining resources”²⁷ and note a deficient information management system for the mining sector by the Government of Quebec.²⁸ However, the Submitters do not directly make an assertion on how the Party is allegedly failing to effectively enforce the Act, and in particular sections 221, 222, and 251 of the Act, nor do they “focus on any acts or omissions of the Party asserted to demonstrate such failure” in accordance with Guideline 5.1. As noted in the previous paragraph, the Secretariat considers that recalling sections of the AG Report is not equal to positively asserting a failure to effectively enforce an environmental law in accordance with the chapeau of Article 14(1) and Guideline 5.1.

25. *Ibid.*, paras. 41-42.

26. *Ibid.*, para. 44.

27. *Ibid.*, para. 16.

28. *Ibid.*, paras. 19-24.

With respect to the consideration of whether the laws cited in a submission qualify as “environmental law,” the Secretariat notes that the primary purpose (in the sense of NAAEC Article 45(2)(a) and (c)) of sections 221 (except arguably 221.3) and 222, appears to concern reporting requirements for issues other than environmental protection, and that section 251 on its own merely establishes the powers of inspectors.²⁹ These provisions do not appear to be “environmental law” as defined by NAAEC Article 45(2)(a), although they may function within an overall regime which could broadly be described as focusing on environmental protection. NAAEC Article 45(2)(c) provides that “the primary purpose of a particular statutory or regulatory provision for purposes of subparagraphs (a) and (b) shall be determined by reference to *its* primary purpose, rather than to the primary purpose of the statute or regulation of which it is part.” Applying this important clarification in NAAEC Article 45(2)(c) to the meaning of NAAEC Article 45(2)(a) and the submission, the Secretariat concludes it cannot proceed further with respect to assertions on the foregoing sections of the Act.³⁰

Regarding the submission’s contentions as to sections 232.1, 232.2, and 232.5 of the Act, although the cited provisions can be considered environmental law within the meaning of Article 45(2) of the NAAEC, the Submitters do not indicate clearly which time limits referred to in submission paragraph 27 are meant, and more importantly, the Submitters’ assertion regarding the MRNF not being in a position to coordinate the reception of plans within time limits appears to be speculative about possible future events, but the Submitters do not in this connection, pursuant to NAAEC Article 14(1) and Guideline 5.1, assert a specific act or omission of the Party which would amount to an alleged failure to effectively enforce its environmental law. Furthermore, the Secretariat has repeatedly interpreted the words in the chapeau of Article 14(1) “is failing to effectively enforce its environmental law,” to mean that an assertion of a failure to effectively enforce should concern an ongoing situation.³¹ A revised submission may clarify whether the submission

29. Section 222 of the *Mining Act* may be considered, however, to guide the Secretariat’s analysis in the event the Submission merits further consideration regarding the effective enforcement of the environmental law in question.

30. In previous determinations, submissions asserting the lack of use of inspection requirements as a failure to effectively enforce environmental law were rejected. The Submitters in the instant submission pointed out that in some cases, inspections did not take place, and that the AG Report said they should in order to ensure “effective management.” Effective management and effective enforcement of an environmental law are different matters. This is clear in SEM-00-004 *BC Logging*, “inspections [...] might, but do not necessarily, lead to further enforcement action within a specified timeframe.” See NAAEC Article 45(1) on the use of regulatory discretion.

31. Submissions where the Secretariat has on numerous occasions discussed the need for assertions regarding failures to effectively enforce to meet a temporal requirement

regarding the MRNF not being in a position to coordinate the reception of plans within time limits concerns an ongoing circumstance related to specific alleged failures to effectively enforce environmental law.

Regarding sections 108 to 115 of the Regulation, the Secretariat considers these provisions could broadly fall within the definition of environmental law in accordance with Article 45(2) as they operate in conjunction with Section 232.1 of the Act. However, the information provided by the Submitters describes punctuated instances of past conduct which do not appear to indicate an ongoing circumstance of an alleged failure to effectively enforce environmental law in accordance with the temporal requirement of the Article 14(1) chapeau.

Article 45(2) of the NAAEC, the Submitters do not indicate clearly which time limits referred to in submission paragraph 27 are meant, and more importantly, the Submitters' assertion regarding the MRNF not being in a position to coordinate the reception of plans within time limits appears to be speculative about possible future events, but the Submitters do not in this connection, pursuant to NAAEC Article 14(1) and Guideline 5.1. However, the Secretariat may consider the *Sustainable Development Act* section 6 as environmental law in accordance with NAAEC Article 45(2).

As noted above, the submission states that the AG Report pointed out that "documentation of mining site files made by the MRNF had serious flaws,"³² and that the AG Report stresses the importance of keeping mining files up to date in light of the "significant economic, social and environmental impact they have in certain regions."³³ Here as well, mere recollection or citation of a report is not a positive assertion of a failure to effectively enforce environmental law in accordance with Article 14(1) and Guideline 5.1.

Bearing the foregoing in mind, any revised submission should conform to the requirements of Article 14(1) chapeau, and Guideline 5.1.

of being an "ongoing" situation at the time of submission include: SEM-97-03 *Quebec Hog Farms*, "the submission meets the temporal requirement in Article 14(1) because [...] the submission asserts that many of the alleged violations are ongoing" [page 8]; SEM-99-02 *Migratory Birds*, [page 4] "the submission focuses on asserted failures to enforce that are ongoing. It thereby meets the jurisdictional requirement in the first sentence of Article 14(1)"; SEM-00-003 *Jamaica Bay* [page 3] "it appears that the submission focuses on a prospective rather than on an ongoing asserted failure to effectively enforce. It therefore fails to comply with Article 14(1)."

32. Submission, para. 23.

33. *Ibid.*, Appendix 4 at para. 2.99.

Article 14(1)(a)

Article 14(1)(a) requires that a submission be: “in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat [...]”

The Secretariat notes that the submission meets the criteria of Article 14(1)(a) as it is in French, an official language designated by the Parties for filing a submission.³⁴

Article 14(1)(b)

Article 14(1)(b) requires that a submission: “clearly identif[y] the person or organization making the submission [...]”

The Secretariat considers that the Submitters and their organizations are clearly identified and the submission meets the criteria of Article 14(1)(b).

Article 14(1)(c)

Article 14(1)(c) requires that a submission provide: “sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based [...]”

As to assertions on sections 232.1 and 232.4 of the Act, and sections 111, 112, and 113 of the Regulation, and in particular that the MRNF is not complying with said sections 112 and 113, because allegedly “poor enforcement of the Regulation resulted in the postponement of \$16 million in payments by the companies examined” by the AG,³⁵ the requirements of Article 14(1)(c) are not met, and the submission does not include in accordance with Guideline 5.3 “sufficient documentary evidence” to allow the Secretariat to review the submission with regard to this particular assertion.³⁶ For example, the AG Report mentions

34. *Cfr.* Guideline 3.2.

35. Submission, para. 36.

36. The Secretariat, in previous determinations noted that, “Many submitters are nongovernmental environmental organizations with limited financial and human resources for monitoring compliance with environmental laws and gathering evidence of specific breaches. These constraints provide additional support for concluding that the Submitters have submitted sufficient information regarding the alleged widespread failure to enforce section 36(3) effectively to meet the threshold requirements of Article 14.” SEM-98-004 *BC Mining*, Art. 15(1) Determination, at 13. In this case, however, the submission does not include documentary evidence sufficient to prove a causal link between the alleged “poor enforcement of the Regulation” and the

numerous dossiers, but these are not included either in the AG Report or supplied to the Secretariat by the Submitters. Moreover, there is a lack of information as to whether the assertions regarding all of the laws cited regard ongoing failures to effectively enforce or not. Regarding the assertion that “the MRNF is not in a position to coordinate the reception of plans within the time limits set out in the Act,”³⁷ the submission does not clarify which are those time limits set out in the Act and the AG Report alone does not support the Submitters’ contention. Any revised submission should address this lack of sufficient information to document the Submitter’s assertions.³⁸

Article 14(1)(d)

Article 14(1)(d) requires that a submission: “appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry [...].”

The submission is in accordance with Article 14(1)(d) and Guideline 5.4 and appears to be aimed at promoting enforcement and not at harassing industry.

Article 14(1)(e)

Article 14(1)(e) requires that a submission: “indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party’s response, if any [...].”

The submission fails to meet the requirements of Article 14(1)(e) and is not in accordance with Guideline 5.5. The supplementary information provided to the Secretariat in the Submitter’s letter of 21 September 2009 solely consists of press releases and clippings, which are not communications in writing to the relevant authorities for the purposes of Article 14(1)(e) and Guideline 5.5. A letter, e-mail, fax, or similar form of communication from the Submitters or others directly to the relevant authorities is meant here, and such must regard the matters which are the subject of the submission, and be dated prior to the submission’s filing. Moreover, copies of any response of the Party must be included.³⁹

“postponement of \$16 million in payments.” Such an assertion must necessarily be accompanied by sufficient information to allow the Secretariat to closely examine it in any further steps of the process, and this information appears to be available despite possible resource constraints the Submitters may face.

37. Submission, para. 27.

38. *Cfr.* Guideline 1.1.

39. Submissions wherein the Secretariat has previously discussed the requirement that the matter be communicated in writing to the relevant authorities of the Party

Article 14(1)(f)

Article 14(1)(f) requires that a submission: “is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.”

The submission indicates that it is filed by organizations and persons residing in and established in Montreal, Quebec, Canada, and thus meets the requirements of Article 14(1)(f).

IV. DETERMINATION

Submission SEM-09-004 (*Quebec Mining*) does not meet all the criteria for admissibility contained in Article 14(1), and in particular its *chapeau*, as well as Article 14(1)(c) and (e). In accordance with Guideline 6.2, the Submitters have thirty calendar days from the date of this Determination to provide a submission which conforms to the requirements of Article 14(1)(a) to (f), failing which the Secretariat will terminate the process with respect to this submission.

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Dane Ratliff
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

Marcelle Marion
Legal Officer, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: David McGovern, Environment Canada
Michelle DePass, US EPA
Enrique Lendo, Semarnat
Evan Lloyd, CEC
Submitters

concerned include: SEM-01-002 *AAA Packaging*, which states, “the only indication that the government of Canada is aware generally of issues related to matters raised in the submission is in a newspaper article [...] However, nothing in the submission indicates that the specific matter addressed in the submission [...] has been communicated in writing by the Submitters or others to the relevant Canadian authorities [...]”. See also, A14/SEM/00-004/04/COM *BC Logging* [page 2] wherein potentially relevant correspondence with the relevant authorities was not included with the Submission and was subsequently requested by the Secretariat.

SEM-09-005

(Pesca en el río Skeena)

PETICIONARIO: NORTH COAST STEELHEAD ALLIANCE

PARTE: CANADÁ

FECHA: 15 de octubre de 2009

RESUMEN: El Peticionario asevera que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca (*Fisheries Act*) de alcance federal, el Reglamento de Pesca en el Pacífico (*Pacific Fishery Regulations*) y, en particular, las secciones 22(1) y 22(2) del Reglamento (General) de Pesca (*Fishery [General] Regulations*) en relación con la supuesta infracción de las condiciones establecidas en licencias de pesca y advertencias al respecto en el río Skeena, Columbia Británica, Canadá.

DETERMINACION DEL SECRETARIADO:

ARTS. 14(1) y (2) Determinación de que la petición cumple con los **(18 de mayo de 2010)** criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a la Parte una respuesta, en términos del artículo 14(2).

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Determination in accordance with Article 14(1) and (2) of the North American Agreement on Environmental Cooperation

Submitter: North Coast Steelhead Alliance
Represented by: Richard Overstall and Christina Cook
Concerned Party: Canada
Date received: 15 October 2009
Date of this determination: 18 May 2010
Submission no.: SEM-09-005 (*Skeena River Fishery*)

I. INTRODUCTION

1. Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (the “NAAEC,” or the “Agreement”) provide for a process allowing any person, or non-governmental organization, to file a Submission asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat” of the “CEC”) initially considers Submissions to determine whether they meet the criteria contained in NAAEC Article 14(1)¹ and the Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the NAAEC (the “Guidelines”). When the Secretariat determines that a Submission meets the criteria set out in Article 14(1), it then determines, pursuant to the provisions of NAAEC Article 14(2), whether the Submission merits a response from the NAAEC Party named in the Submission. In light of any response from the concerned Party, and in accordance with NAAEC and the Guidelines, the Secretariat may notify the Council that the

1. The word “Article” throughout this Determination refers to an Article of the North American Agreement on Environmental Cooperation, unless otherwise stated.

matter warrants the development of a Factual Record, providing its reasons for such recommendation in accordance with Article 15(1). Where the Secretariat decides to the contrary, or certain circumstances prevail, it proceeds no further with the Submission.²

2. On 15 October 2009, the North Coast Steelhead Alliance (the "Submitter") filed SEM-09-005 (*Skeena River Fishery*) (the "Submission") with the Secretariat, in accordance with NAAEC Article 14. The Submitter asserts that Canada is failing to effectively enforce its environmental law in relation to fishing licenses issued by the federal Department of Fisheries and Oceans ("DFO") to commercial fishers of salmon in the Skeena River, an inland marine fishery located on the north coast of British Columbia, Canada ("BC").

3. On analysis of SEM-09-005 (*Skeena River Fishery*), the Secretariat finds that the Submission meets all the admissibility requirements of Article 14(1), and, pursuant to the criteria set out in Article 14(2), the Secretariat finds that the Submission warrants requesting a response from the Government of Canada. The Secretariat presents its reasons for this Determination below.

II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

4. The Submitter asserts that Canada is failing to effectively enforce its environmental law, as set out in the *Fisheries Act* (R.S.C. 1985, c. F-14), by "allowing marine commercial salmon fishers on the North Coast of British Columbia, Canada, to ignore license conditions aimed at protecting and conserving certain kinds of fish, mainly steelhead trout, that are caught as 'by-catch', that is, during fisheries aimed at catching other kinds of fish, mainly sockeye salmon."³ The Submitter notes the asserted failures primarily concern license conditions⁴ under the *Fishery (General) Regulations* (the "FGR"), i.e. those imposed by sections 22(1)(a), (h), (s) and 22(2) ("the laws at issue"). The Submitter also asserts that Canada failed to enforce the latter environmental laws "in violation of its obligations under Article 5(1)" of the NAAEC. In the following section, the Secretariat summarizes the details of the Submitter's assertions.

2. Full details regarding the various stages of the process as well as previous Secretariat Determinations and Factual Records can be found on the CEC website: <<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=english>>.

3. Submission, p. 2.

4. Submission, p. 7. In particular, the Submitter asserts that the gill-net and seine-net commercial fishing license conditions are being ignored.

5. According to the Submitter, DFO is failing to effectively enforce the following commercial license conditions: s. 22(1)(a) FGR, the license condition that concerns the species of fish and quantities thereof that may be taken or transported, and which does not permit the taking of steelhead trout (non-salmon fish species) at all times, and certain salmon species (chum, coho, and chinook) at certain specified times; s. 22(1)(h) FGR, the license condition specifying the type, size, and quantity of fishing gear and equipment that may be used, and the manner in which it may be used; s. 22(1)(s) FGR, the license condition making mandatory the segregation of prohibited fish by species on board vessels; and s. 22(2) FGR, which allows the Minister to amend licenses for the purpose of conservation and protection of fish.

6. The Submitter also outlines DFO's power to issue "variation orders" which can "close specified areas to fishing for specified periods," but notes that these orders are not the subject of the submission, and that information on them is included only to provide context.⁵ The Submitter states that variation orders may be issued in order to close specified areas to fishing for specified periods.⁶ The Submitter also provides information on the legal context for its assertions, describing the function of the *Pacific Fishery Regulations, 1993* (the "PFR") as to "give the Minister specific discretion to issue a commercial salmon fishing license on Canada's Pacific coast."⁷

7. The Submitter states that there are five salmon species in the northeast Pacific Ocean: chinook, chum, coho, pink, and sockeye.⁸ The Submitter states that these species begin life in fresh water then migrate, after a rearing period, to the ocean. There the fish remain, before returning to spawn and die at the same freshwater site where they began; they do this once in their life-cycle. The Submitter states that ocean-going steelhead trout, in contrast, can repeatedly migrate from fresh water to the ocean and back again to spawn.⁹ The Submitter alleges that the license condition amendments specifying the prohibited salmon species fall under s. 22(2).¹⁰

5. Submission, p. 6.

6. Submission, pp. 6-8. Provisions for variation orders and notices are found in ss. 6 and 7 of the FGR, and ss. 53 and 54 of the *Pacific Fishery Regulations, 1993*. Provision for notices of amendments pursuant to FGR 22(2) is found in section 22(3) FGR.

7. Submission, p. 5.

8. Submission, p. 3.

9. Submission, p. 3.

10. Submission, p. 14.

8. The Submitter also notes that the Skeena River Fishery boasts the second-largest run of sockeye salmon in Canada.¹¹ The Submitter states that since the 1970s this fishery has been a mixed-stock marine fishery, with incidental capture of non-target and protected species known as “by-catch.”¹² The Submitter opines that effective enforcement of fishing license conditions would protect and preserve steelhead through sorting of the fish by-catch, fish resuscitation in revival boxes aboard fishing vessels, and the immediate release of incidentally caught non-target fish (such as steelhead) back into the ocean. The Submitter notes that other fishing practices to ensure low amounts of fish by-catch could include adjusting the timing of the commercial fishing periods, specifying fishing locations, and methods such as adjusting net size, mesh size and type.¹³ The Submitter lists two types of fishing licenses that relate to their assertions: commercial gill-net licenses and seine-net licenses.¹⁴

9. According to the Submitter, the gill-net licenses at issue apply to the fishing of salmon species and to those species of fish permitted as by-catch. Such licenses specify that only sockeye, coho, pink, chum and chinook salmon may be taken, subject to closed periods.¹⁵ In addition, the Submitter asserts that the license specifies what fishing gear and equipment is permitted, and requires that each vessel be equipped with a fish-revival tank.¹⁶ The Submitter notes that a salmon seine-net fishing license requires in addition that fishers brail and sort their catch.¹⁷

10. The Submitter states that the Skeena River salmon fishery is governed by the *Fisheries Act*¹⁸ and two sets of regulations adopted under it: the FGR¹⁹ and the PFR.²⁰ The Submitter notes that “DFO has delegated responsibility for steelhead management in their freshwater environment to the BC government, although it remains accountable to Parliament for such management,” and that DFO maintains “direct management responsibility for steelhead in the marine environment.”²¹ The Submitter states that the *Fisheries Act* and the provisions in the regulations at issue have a dual purpose, namely, the proper management and control of sea coast and inland fisheries, and the conservation and

11. Submission, p. 3.

12. Submission, p. 3.

13. Submission, p. 4.

14. Submission, p. 7.

15. Submission, p. 7.

16. Submission, p. 7.

17. Submission, p. 7.

18. *Fisheries Act*, R.S.C. 1985, c. F-14.

19. *Fishery (General) Regulations*, SOR/93-53.

20. *Pacific Fishery Regulations*, 1993, SOR/93-54.

21. Submission, p. 5.

protection of fish.²² The Submitter thus considers the laws at issue “environmental laws” in accordance with NAAEC Article 45(2).²³

11. The Submitter notes that fishers are required to comply with license conditions or face summary conviction or indictment punishable under s. 78 of the *Fisheries Act* by fine, imprisonment, or both.²⁴ The Submitter also maintains that the “federal Department of Fisheries and Oceans is required to regulate salmon fishers so that by-catch mortality for steelhead is both minimized and kept below agreed levels,” pursuant to a 1996 agreement (implemented in 1997 and in subsequent years) among the BC Ministry of Environment, the DFO, and stakeholder groups represented by the Skeena Watershed Committee.²⁵ The Submitter states that the Skeena River fishery is further guided by policy set out in annual Integrated Fisheries Management Plans (“IFMPs”) and DFO’s Conservation and Protection operations policy.²⁶ According to the Submitter, although there is no commercial steelhead fishery, a maximum steelhead exploitation rate of 24 percent has been incorporated into each IFMP since 1997.²⁷

12. The Submitter cites the 2006 IFMP, and notes that the “objective for Skeena steelhead, as well as all North Coast steelhead, is to release to the water with the least possible harm all steelhead caught incidentally in fisheries targeting other species.”²⁸ This objective, the Submitter notes, requires that fishers follow conditions set out in fishing licenses, such as using fishing techniques to reduce prohibited by-catch, and reviving and releasing steelhead which are incidentally caught.²⁹

13. The Submitter notes that in 2006, the sockeye return in the Skeena Fishery “exceeded all predictions with a run of approximately three million fish.”³⁰ In that connection, according to the Submitter, there was, conversely, a “weak steelhead return.”³¹ The Submission notes DFO decided at the time to allow commercial fishing to operate an extra eleven consecutive days, to take advantage of the abundant sockeye.³²

22. Submission, pp. 13 & 14.

23. Submission, p. 14.

24. Submission, pp. 2 & 6.

25. Submission, pp. 2 & 6.

26. Submission, p. 9.

27. Submission, p. 9.

28. Submission, p. 9.

29. Submission, p. 9.

30. Submission, p. 4.

31. Submission, p. 4.

32. Submission, p. 4.

14. The Submitter asserts that during the summer of 2006, DFO failed to enforce license conditions and amendments issued to commercial fishers operating in the Pacific North Coast fishery and authorized by the Minister under s. 22(1) and (2) of the FGR. The license conditions at issue for the Submitter are:³³

- having operating revival tanks on board while fishing;
- sorting, reviving and releasing non-target species with the least possible harm;
- not taking steelhead prohibited at any time; [and]
- the taking and possession of chum, coho and chinook salmon only at certain specified times.

15. The Submitter asserts that during the summer of 2006 voluntary compliance for by-catch was minimal, the by-catch rules were systematically violated, and the license conditions mentioned above were ignored, all by commercial fishers. In that connection, the Submitter cites government correspondence indicating that licensed commercial fishers were simply throwing by-catch back as soon as it hit the boat, “dead or alive.”³⁴ Thus, the Submitter asserts, “[DFO], in the face of the observed absence of voluntary compliance, did not enforce those license conditions or amendments.”³⁵ The Submitter also states:

The low enforcement effort on the marine commercial fishery since 2006 does not reflect increased compliance by fishers. DFO continues to record in 2008 that it has a significant problem with gill-net vessels failing to have operational revival boxes operating during the gill-net fishery.³⁶

16. In a letter to the Minister of Fisheries and Oceans dated 25 January 2007, the Submitter notes that in 2007 “we are no closer to a satisfactory management plan that recognizes conservation requirements of Skeena salmon while providing a fair allocation of those same fish than we were in 1975.”³⁷

33. Submission, pp. 7, 9 and 14.

34. Submission, p. 10.

35. Submission, p. 10.

36. Submission, p. 13. See Appendix M at p. 77.

37. Submission, p. 13. See Appendix N, Letter to the Minister of DFO, dated 25 January 2007.

17. The Submitter further alleges that in 2006 enforcement was overwhelmingly targeted at recreational and aboriginal fishers, and states that “[t]he failure to revive and release prohibited species by the marine commercial fleet affects returns of vulnerable salmon and steelhead populations by an order of magnitude more than do violations by recreational [and] aboriginal fishers.”³⁸

18. The Submitter asserts that in the summer of 2006, the Prince Rupert DFO Detachment patrolled the marine commercial salmon fleet for a mere 167.5 hours, just over half as much as in 2005, and this without any warnings having been issued nor any charges having been laid under the environmental laws at issue.³⁹ The Submitter also asserts that effective enforcement of the commercial gill-net licenses and seine-net licenses is necessary, to protect the health and biodiversity of the species these environmental laws are intended to protect,⁴⁰ and draws the conclusion that reduced fish stocks are a result of non-enforcement of license conditions. The Submitter further asserts that this non-enforcement harms “the entire ecosystem, including people, other species of fish and their habitat.”⁴¹ Moreover, the Submitter alleges that “the low enforcement effort [by DFO] on the marine commercial fishery since 2006 does not reflect increased compliance.”⁴²

19. The Submitter also asserts that the matter has been communicated to the Government of Canada, in both written and oral form, by “individuals representing various environmental and recreational interests.”⁴³ The Submitter asserts that “no realistic alternative private remedies [are] available,” to redress the alleged failures to effectively enforce the laws at issue, citing its limited financial capacity. The

38. Submission, p. 13.

39. Submission, p. 12.

40. In that connection, the Submitter asserts: “The failure to revive and release prohibited species by the marine commercial fleet affects returns of vulnerable steelhead populations by an order of magnitude more than do violations by recreational and aboriginal fishers. To choose to direct limited enforcement hours to recreational and aboriginal fishers does not represent a reasonable exercise of discretion in allocation of resources.” Submission, pp. 9 and 13.

41. Submission, p. 14.

42. Submission, p. 13.

43. Submission, p. 13. The Secretariat has found in previous Determinations that the Article 14(1)(e) communication with relevant authorities does not have to emanate directly from the Submitter, but such communication must concern the matter raised in the Submission, along with the other requirements of Article 14(1)(e). See, for example, SEM-01-002 *AAA Packaging*, at p. 4, “nothing in the Submission indicates that the specific matter addressed in the Submission [...] has been communicated in writing by the Submitters or others to the relevant Canadian authorities” (emphasis added).

Submitter also states that, “[w]hile Canadian citizens do have the right to commence private prosecutions of offences under the *Fisheries Act* and its regulations where the government refuses to enforce the law, such proceedings are usually stayed by the Attorney General and, in any event, do not address the systemic problem of persistent non-enforcement by the Canadian government.”⁴⁴

III. ANALYSIS

20. NAAEC Article 14 authorizes the Secretariat to “consider a submission from any non-governmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]”⁴⁵ The Secretariat finds that the submission meets the criteria set out in Article 14(1)(a) to (f). As the Secretariat has found in previous Article 14(1) Determinations,⁴⁶ Article 14(1) is not intended to be an insurmountable screening device. This means that the Secretariat will interpret every Submission in accordance with NAAEC and the Guidelines, yet without an unreasonably narrow interpretation and application of those Article 14(1) criteria. The Secretariat analyzed Submission SEM-09-001 from this perspective.

A. Opening Paragraph of Article 14(1)

21. The Secretariat will now treat each component of NAAEC Article 14(1) in turn. Article 45(1) defines “non-governmental organization.”⁴⁷ The Submitter, the North Coast Steelhead Alliance, represents itself as a non-profit organization: “The Submitter is a non-profit entity dedicated to working with all levels of government, industry, and community and stakeholder groups to preserve and enhance Skeena wild steelhead.”⁴⁸ The Submitter also represents itself as a non-governmental organization.⁴⁹ The Submitter thus appears to meet the definition of “non-

44. Submission, p. 15.

45. NAAEC, Article 14(1).

46. See, for example, SEM-97-005 (*Biodiversity*), Article 14(1) Determination (26 May 1998), and SEM-98-003 (*Great Lakes*), Article 14(1) and (2) Determination (8 September 1999).

47. NAAEC, Article 45(1): “any scientific, professional, business, non-profit, or public interest organization or association which is neither affiliated with, nor under the direction of, a government.”

48. Submission, p. 2.

49. Submission, pp. 13 & 14. The Submission includes a description of their organization: “The Submitter is a non-governmental organization whose members include individuals and other organizations that have a shared interest in the conservation and protection of the Skeena salmonids, especially Skeena steelhead. The members of the Submitter make use of these fisheries [...]”

governmental” set out in Article 45(1) of NAAEC: its organization is a non-profit and a non-governmental organization and it does not appear to be affiliated with, nor is it under the direction of, any government.⁵⁰

22. Having held that this requirement is met, the Secretariat now considers whether the assertions relate to an “ongoing” alleged failure to effectively enforce environmental law.⁵¹ The Secretariat notes that the asserted failures to effectively enforce are best documented with regard to commercial gill-net and seine-net licenses issued in 2006,⁵² but these assertions of failures to effectively enforce the laws at issue also appear to extend from at least 2005 to the time of the Submission.⁵³ The Submitter also provides 2000-2007 commercial harvest data and the Party’s own compliance and enforcement (“C&E”) summaries for the latter years, as well as C&E sections of DFO’s 2007 and 2008 post-season reviews.⁵⁴

23. It appears from the latter information, and from other information provided in the Appendices to the Submission, that the Party increased enforcement efforts in 2007 and 2008 as compared to 2006: it raised patrol hours and issued warnings and laid charges for violations of

50. Submission, p. 14.

51. The Secretariat has often discussed the need for assertions regarding failures to effectively enforce to meet the temporal requirement of concerning an apparently “ongoing” situation at the time of Submission. These occasions include: SEM-97-03 *Quebec Hog Farms*, p. 8, “the Submission meets the temporal requirement in Article 14(1) because [...] the Submission asserts that many of the alleged violations are ongoing”; and SEM-99-02 *Migratory Birds*, p. 4, “the Submission focuses on asserted failures to enforce that are ongoing. It thereby meets the jurisdictional requirement in the first sentence of Article 14(1).” See also *Quebec Mining*, SEM-09-004 Determination, at note 31.

52. Submission, p. 7. The Submitter refers to the licenses relevant to this submission: “The fishing licences relevant to this submission are commercial gill-net and seine-net licences for North Coast Pacific ocean salmon fisheries issued by the Minister in 2006 under the Act and section 19 of the PFR to each fisher for a specified licenced vessel.”

53. Submission, pp. 13 & 15 and Appendix M at p. 77. The Submitter refers to private prosecution proceedings, but states that these “do not address the systemic problem of persistent non-enforcement by the Canadian government,” and the Submitter characterizes the problem as ongoing: “Private prosecutions [...] are not a viable option for effective enforcement where there are numerous ongoing violations of federal law.” The Submitter includes an email exchange of August 8, 2006 about the alleged failure to effectively enforce the laws at issue: “[S]ince the fishing season [2006] was over for that year, lack of enforcement could be addressed the following year,” at Submission, p. 12. Further in the Submission, the Submitter claims that “the low enforcement effort on the marine commercial fishery since 2006 does not reflect increased compliance by fishers.” The Submitter further notes that “DFO continues to record in 2008 that it ‘has a significant problem with gill-net vessels failing to have operational revival boxes operating during the salmon gill-net fishery’”: Submission, p. 13.

54. See Submission, p. 2, Appendix E (Counterpoint Consulting Data for 2004-2007 Table 11) and Appendix J (DFO Compliance and Enforcement Summaries 2000-2007).

license conditions.⁵⁵ C&E data for 2009 were not included in the Submission and does not appear to have been available at the time of the Submission. However, it is not entirely clear from the data provided how this evidence of increased enforcement efforts directly concerns the area in which the Submitter asserts that the laws at issue are not being effectively enforced.⁵⁶ It also appears that the assertions alleging violations of license conditions with regard to vessels having operating revival boxes on board, and non-target fish being released with the least harm, cover a period prior to 2006 as well, and such assertions also appear to concern an ongoing situation in 2008,⁵⁷ despite the increased enforcement efforts.⁵⁸ Moreover, assertions of harmful effects of enforcement efforts which disproportionately target aboriginal and recreational fishers, rather than commercial fishers, concern an ongoing situation at the time of the Submission.⁵⁹ For these reasons, the Secretariat considers that the assertions in the Submission meet the temporal requirement in the opening paragraph of Article 14(1).

24. The opening paragraph of NAAEC Article 14(1) allows the Secretariat to consider a Submission from any non-governmental organization or person “asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law.”⁶⁰ The Secretariat now examines whether, first, the laws at issue in the Submission constitute “environmental law” and, secondly, whether the assertions allege a failure to “effectively enforce” such environmental law.

55. See Submission, Appendices J-N, and in particular with regard to 2007 and 2008, Appendices L & M.

56. The enforcement and compliance data provided concern a large area including, but extending beyond, the Skeena Fishery.

57. See Submission, Appendix A at p. 83, which alleges that as of 2005 there were apparent compliance problems with revival boxes and release of by-catch in a manner that causes the fish the least harm.

58. See Submission, Appendix M, where the “North Coast C&P Compliance and Enforcement Mid-season Summary April 1st to November 1st 2008” states at p. 68: “This season saw a focused effort by Prince Rupert C&P staff on assessing and reacting to early concerns in the Area 3-4 commercial gill-net fisheries where early non-compliance with revival box use was very high. As a result of this unacceptable practice, DFO engaged industry in a firm manner to assist in raising compliance of this important management tool.”

59. Submission, pp. 12-13, where the Submitter states: “Of this salmon fishery patrol time, only 10 percent (209 hours) was spent on the commercial fleet[;] the remaining 90 percent was spent on the recreational and aboriginal fisheries. The proportions of this effort have not significantly changed in subsequent years. [...] The failure to revive and release prohibited species by the marine commercial fleet affects returns of vulnerable salmon and steelhead populations by an order of magnitude more than do violations by recreational or aboriginal fishers.”

60. NAAEC, Article 14(1).

The environmental laws at issue

25. The Submitter alleges that the Party has failed to effectively enforce three subsections in section 22(1) as well as 22(2) FGR. The Secretariat examined assertions regarding license conditions found in s. 22(1) (a), (h) and (s) FGR and amendments to license conditions in section 22(2) FGR, to determine whether these are environmental laws in accordance with NAAEC Articles 14 and 45(2). The Submitter also asserts that “the Party is in violation of its obligations under Article 5(1) of the [NAAEC].”⁶¹ NAAEC Article 45(2)(a) states in relevant part that, for the purposes of Article 14(1) and Part Five,

“environmental law” means any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health, through: [...] (iii) the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat, and specially protected natural areas in the Party’s territory, but does not include any statute or regulation, or provision thereof, directly related to worker safety or health.⁶²

26. Section 22(1) FGR provides for the authority of the Minister to set conditions on fishing licenses for the purpose of the conservation and protection of fish:

22. (1) For the proper management and control of fisheries and the conservation and protection of fish, the Minister may specify in a licence any condition that is not inconsistent with these Regulations or any of the Regulations listed in subsection 3(4) and in particular, but not restricting the generality of the foregoing, may specify conditions respecting any of the following matters:

(a) the species of fish and quantities thereof that are permitted to be taken or transported;

[...]

(h) the type, size and quantity of fishing gear and equipment that is permitted to be used and the manner in which it is permitted to be used;

[...]

(s) the segregation of fish by species on board the vessel[.]

61. Submission, p. 2.

62. NAAEC, Article 45(2)(a)(iii).

27. Section 22(2) FGR provides for the authority of the Minister to amend a license for the purposes of conservation and protection of fish:

The Minister may, for the purposes of the conservation and protection of fish, amend the conditions of a licence.

28. The Secretariat considers that, pursuant to Article 45(2), FGR sections 22(1)(a), (h), and (s), and 22(2), cited in the Submission, are environmental laws the objects and purposes of which are the protection of the environment through the protection of species of fish, i.e., “wild [...] fauna,” in the Party’s territory.⁶³ The laws at issue may in some enforcement circumstances englobe the purpose of managing the commercial harvest or exploitation, or of subsistence fishing, or of aboriginal harvesting of natural resources, but these do not appear to be the respective primary purposes of the laws at issue. Moreover, the assertions in the Submission relate directly to the effective enforcement of license conditions “aimed at protecting and conserving certain kinds of fish [...]”⁶⁴ The Secretariat does not, however, consider further any assertions relating to alleged failures to effectively enforce the conditions of fishing licenses held by aboriginal fishers, as these appear to be covered by laws other than the laws at issue, and the Submitter has not adequately demonstrated how the laws that are at issue apply to those assertions.⁶⁵

63. The Secretariat recalls SEM-97-001, *BC Hydro*, concerning the federal-state nature of fisheries management in the Province of British Columbia, and notes that the effective enforcement of the laws that are the subject of the Submission appears to be a matter for the federal government, as was the case in *BC Hydro*, albeit this Submission involves a different part of the *Fisheries Act*:

“Canada highlights the importance of a cooperative relationship between provincial and federal authorities in protecting fish habitat and promoting compliance with relevant legal requirements, stating: ‘In B.C., anadromous and marine species and their habitats are managed by Canada, while B.C. exercises responsibility for managing freshwater species. B.C. also undertakes certain activities with respect to management of freshwater habitats, although Canada retains responsibility for administering the habitat protection provisions of the *Fisheries Act*. The result is a complex administrative environment where cooperation, common goals, and good faith are essential.’ (Canada’s July 1997 Response, p. 7). Canada indicates that while there is a partnership between the Province and the federal government, Canada remains ultimately responsible for administering the habitat protection provisions of the *Fisheries Act*.” (*BC Hydro* Factual Record, p. 34, 2000).

Further, DFO states on its website that: “The management and protection of fish stocks in the Skeena River system is shared by Fisheries and Oceans Canada (DFO) and the Province of British Columbia (B.C.) DFO is responsible for the conservation of salmon populations in the river, and for managing the fisheries that target these stocks. B.C. is responsible for the conservation of the river’s steelhead populations, and for managing the recreational fisheries that target them.” See <http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/back-fiche/2008/pr08-eng.htm> (last visited 3/05/2010).

64. Submission, p. 2.

65. The Pacific Region IFMP for Salmon in 2006-2007, Submission Appendix A, p. 59, states that: “First Nations access to salmon for FSC purposes is managed through

29. The Secretariat also does not consider further the Submitter's assertion that the Party is "in violation of its obligations under Article 5(1) of the [NAAEC]" because, as the Secretariat has noted in previous determinations, the NAAEC is not considered an "environmental law" in accordance with Article 45(2) and for the purposes of Articles 14 and 15—save to the extent that a Party has incorporated NAAEC or provisions thereof into its domestic legal regime.⁶⁶ The latter is not the case in Canada.

Assertions on the failure to effectively enforce

30. The Secretariat now analyzes whether the assertions in Submission SEM-09-005 concern alleged failures of the "effective enforcement" of environmental laws, in accordance with the opening paragraph of NAAEC Article 14(1). The Secretariat has consistently interpreted Article 14(1) to exclude any assertions alleging a deficiency in the law itself. The Secretariat considers that the Submission as a whole does assert failures of effective enforcement of the Party's environmental laws, rather than deficiencies in the laws themselves.

31. The Secretariat will now treat each requirement of NAAEC Article 14(1)(a) to (f) in turn.

communal licences. These licences set out the specifics and target harvest levels by First Nations groups."

66. See SEM 98-001-03, *Guadalajara*, Article 14(1) Determination (2003), which states in relevant part:

"The Submitters also cite Articles 5(1)(j)(l), 6 and 7 of the NAAEC, related respectively to government action for the enforcement of environmental laws and regulations, private access to remedies, and procedural guarantees. The Secretariat's view is that, as a general matter, to the extent that these Articles create obligations on the part of the Parties (Canada, Mexico and the United States) the remedy provided under the Agreement for a Party's purported failure to fulfill its obligations lies with the other Parties. Article 14 of the NAAEC provides the exclusive process for non-governmental organizations and individuals relating to allegations that a Party is not effectively enforcing its environmental laws. Only if an individual or non-governmental organization could seek enforcement of Articles 5(1)(j)(l), 6 and 7 of the NAAEC under the domestic legal regime of a Party would these provisions be potentially susceptible to a submission under Article 14 of the Agreement. Because the Submitters do not indicate that they have sought enforcement of Articles 5(1)(j)(l), 6 and 7 of the NAAEC under the domestic legal regime of the Party or communicated that matter to the Party, we cannot conclude that the allegations that those provisions are not being enforced effectively satisfy the criteria under Article 14(1) of the Agreement. In short, the Secretariat considers that the allegations that Articles 5(1)(j)(l), 6 and 7 of the NAAEC have not been enforced effectively do not satisfy the criteria under Article 14(1) of the Agreement."

(a) *the Submission must be: "in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat [...]"*

32. The Secretariat finds the Submission meets the criterion of NAAEC Article 14(1)(a) as the Submission is in English, an official language designated by the Parties for the filing of a Submission.⁶⁷

(b) *the Submission "clearly identifies the person or organization making the Submission [...]"*

33. The Submission provided the name and mailing address of the Submitter and the person filing it. The statement of the name and address of the person or organization filing the Submission is sufficient for the Secretariat clearly to identify the Submitter, the North Coast Steelhead Alliance. The Secretariat considers that the Submitter and the organization are clearly identified and thus the Submission meets the criterion of Article 14(1)(b).⁶⁸

(c) *the Submission "provides sufficient information to allow the Secretariat to review the Submission, including any documentary evidence on which the Submission may be based [...]"*

34. The Submitter provides several reports, documents and communications with DFO, some of which were obtained through the Party's information-access legislation.⁶⁹ The Submission's supporting documentation is from varied sources, such as DFO notices,⁷⁰ fishing licenses,⁷¹ and consultants' reports,⁷² all related to the assertions in the

67. NAAEC Article 19 provides that the official languages of the CEC are Spanish, French, and English. Likewise, section 3.2 of the Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of NAAEC (the "Guidelines") provides: "Submissions may be made in English, French or Spanish, which are the languages currently designated by the Parties for Submissions."

68. In this regard, see SEM-07-005 (*Drilling Waste in Cunducán*), Determination under Article 14(3) (8 April 2009), § 25(a).

69. Submission, Appendix C. The Access to Information documents include 38 emails by Fisheries and Oceans officials on Skeena River Fishery to various provincial officials and DFO authorities, from 25 August 2006 to 7 September 2006.

70. Submission, Appendices G and H. Fishery Notice for a Variation was dated 19 August 2006, for Area C; Gillnet and Fishery Notice was dated 29 August 2006, for Management Areas 4 and 5.

71. Submission, Appendix F: sample Salmon Gillnet License for period 2 June 2006 to 31 March 2007.

72. Submission, Appendices D and E: Report of C.J. Walters, J.A. Lichatowich, R.M. Peterman and J.D. Reynolds, *Report of the Skeena Independent Science Review Panel*, submitted to the Department of Fisheries and Oceans and the British Columbia Ministry of the Environment, 15 May 2008, 140 pages; and Counterpoint Consulting, *Economic Dimensions of Skeena Watershed Salmonid Fisheries*, October 2006, 111 pages.

Submission.⁷³ In particular, the reports and documents in the Appendices relate to the Skeena River Fishery and the North Pacific Coast Fishery Region, and cover the relevant time-periods set out in the assertions.⁷⁴ The Secretariat, in light of the foregoing, finds that the Submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review it, and therefore meets the requirement of Article 14(1)(c).

(d) the Submission: "appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry [...]"

35. The Secretariat, on the basis of the information currently before it, considers that the Submission satisfies the requirements of Article 14(1)(d), as the Submission appears to be aimed at promoting enforcement of the laws at issue rather than at harassing industry.⁷⁵ In making this determination, the Secretariat notes that the Submission is in part concerned with what the Submitter alleges is a disproportionate enforcement effort targeting recreational fishers. However, the Submitter also analyzes comparative data on enforcement efforts by DFO officials concerning commercial, recreational and aboriginal fishing licenses alike for 2006, 2007 and 2008.⁷⁶ The Submitter asserts that these data show DFO's enforcement priorities negatively impact returns of "vulnerable salmon and steelhead populations." It is not evident from the information before the Secretariat that the Submitter is in a competitive relationship with commercial licensees mentioned in the Submission, or that the Submitter is a competitor who could stand to benefit economically from the Submission.

36. The Secretariat also considers that the submission appears to be focussed on the alleged acts and omissions of the Party in accordance with Guideline 5.1, rather than on compliance by a particular company or business operating in the Skeena River Fishery. For the foregoing reasons, the Secretariat finds the Submission meets the requirement of NAAEC Article 14(1)(d).

73. The Submission contains several website sources in Appendix A, Department of Fisheries and Oceans, *Pacific Region, Integrated Fisheries Management Plan, IFMP, Salmon Northern B.C. 1 June 2006 to 31 May 2007*, 86 pages. Pages 3-8 note several websites.

74. Submission, Appendix A, IFMP 1 June 2006 to 31 May 2007.

75. The Secretariat was guided by Section 5.4 of the Guidelines, which provides that to determine whether the Submission is aimed at promoting effective enforcement and not at harassing industry, the Secretariat will consider whether: "(a) the Submission is focused on the acts or omissions of a Party rather than on compliance by a particular company or business; especially if the Submitter is a competitor that may stand to benefit economically from the Submission," and "(b) the Submission appears frivolous."

76. Submission, p. 12.

(e) *the Submission: "indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party's response [...]"*

37. The Submitter states that issues raised in the Submission have been communicated to the Party, in writing and orally, by individuals representing various environmental and recreational interests.⁷⁷ The Submitter provides information indicating that their concerns about the enforcement of license conditions have been communicated in writing in 2006, 2007 and 2008 to the relevant Fisheries and Oceans Ministry and its authorities responsible for enforcing the laws at issue.⁷⁸ The Submitter included copies of emails that were sent in 2008 to DFO Prince Rupert Detachment for enforcement,⁷⁹ and the Submitter's letters to the relevant authority.⁸⁰ The Submitter included Appendices with additional communications between B.C. government officials and the relevant authority concerning enforcement issues on the Skeena Fishery.⁸¹ For all these reasons, the Secretariat considers that the Submission satisfies the requirements of NAAEC Article 14(1)(e).

(f) *the Submission: "[...] is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party."*

38. Finally, the Secretariat considers whether the Submission was filed by a person or organization residing in or established in the territory of a Party. The Submitter reports its address as being in Hazelton, British Columbia, Canada. The Secretariat accordingly finds that the Submission meets the requirement of Article 14(1)(f).

B. Article 14(2) Factors

39. The Secretariat reviews a Submission under Article 14(2) when it finds that the Submission meets the criteria in NAAEC Article 14(1).

77. Submission, p. 13. See Appendix N, Letter to the Minister of DFO dated 25 January 2007.

78. Some communications were media reports, describing protests led by the Mayor of Prince Rupert in 2006.

79. Submission, Exhibit K: Copies of 3 emails from the Chairperson of North Coast Steelhead Alliance on Compliance and Enforcement Summaries to C & P Detachment Supervisor, dated 16 January 2008, 11 February 2008 and 22 & 23 July 2008.

80. Submission, p. 13. See Appendix N, Letters to the Minister of Fisheries and Oceans Canada, including one of 25 January 2007. Other letters in Appendix N were to US Scientific Certification Systems (5 February 2007) and to the Minister of the Environment, Government of British Columbia (4 February 2007). These last two letters were copied to the Minister of Fisheries and Oceans, which is the relevant authority.

81. Submission, Appendix B: Emails from DFO officials to the B.C. Ministry of the Environment, pp. 23-26.

Having determined in the preceding section that the Submission indeed meets the requirements of NAAEC Article 14(1), the Secretariat will now review the Submission under NAAEC Article 14(2), in order to determine whether the Secretariat should request a response to the Submission from the Party.

40. NAAEC Article 14(2) provides that:

In deciding whether to request a response, the Secretariat shall be guided by whether:

- (a) the Submission alleges harm to the person or organization making the Submission;
- (b) the Submission, alone or in combination with other Submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of this Agreement;
- (c) private remedies available under the Party's law have been pursued; and
- (d) the Submission is drawn exclusively from mass media reports.⁸²

(a) *"the Submission alleges harm to the person or organization making the Submission"*

41. First, the Secretariat examines whether the Submission alleges harm to the person or organization making the Submission under Article 14(2)(a). Following Guideline 7.4(a) and (b), the Secretariat further considers whether the alleged harm, according to the Submitter, is due to the asserted failure to effectively enforce the law, and whether the alleged harm relates to the protection of the environment.⁸³ The Submitter states that it is "a non-governmental environmental organization whose members include individuals and other organizations that have a shared interest in the conservation and protection of Skeena salmonids, especially Skeena steelhead."⁸⁴ The Submitter claims that its members make use of these fisheries, and it alleges that any "reduced viability of fish stocks harms (Article 14.2(a)) the entire ecosystem, including people, other species of fish and their habitat."⁸⁵ The Submitter also asserts that Canada is failing to effectively enforce the *Fisheries Act* "by allowing marine commercial salmon fishers on the

82. NAAEC, Article 14(2).

83. NAAEC, Article 14(2)(a), and NAAEC Guideline, 7.4(a) and (b).

84. Submission, p. 14.

85. Submission, p. 14.

North Coast of British Columbia, Canada, to ignore licence conditions aimed at protecting and conserving certain kinds of fish, mainly steelhead trout, that are caught as 'by-catch.'"⁸⁶ The Secretariat concludes that the Submission alleges harm to the organization making the Submission in accordance with Article 14(2)(a), and that this allegation relates to the protection of the environment.

(b) *"the Submission, alone or in combination with other Submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of this Agreement"*

42. The Secretariat considered Article 14(2)(b) and whether the Submission raises matters whose further study in this process would advance the goals of the Agreement. In this connection, the Submission includes detailed information on fish preservation and conservation best practises, as well as information on fisheries law-enforcement practises. Further study of the matters raised in the Submission could thus advance NAAEC objectives found in Article 1(a), (f), (g), and (h).⁸⁷

(c) *"private remedies available under the Party's law have been pursued"*

43. In accordance with Article 14(2)(c), the Secretariat has examined whether private remedies available under the Party's law have been pursued. The Secretariat was also guided in this connection by Guideline 7.5(b).⁸⁸ The Submitter claims that "there are no realistic alternative private remedies available (Article 14(2)(c))."⁸⁹ According to the Submission, "[t]he Submitter either does not have status for civil remedies or would find them impractical to pursue."⁹⁰ Moreover, the Submitter states, "[w]hile Canadian citizens do have the right to commence private

86. Submission, p. 2.

87. NAAEC Article 1 objectives (a), (f), (g), and (h) are for the Agreement to:
 "(a) foster the protection and improvement of the environment in the territories of the Parties for the well-being of present and future generations; [...]
 (f) strengthen cooperation on the development and improvement of environmental laws, regulations, procedures, policies and practices;
 (g) enhance compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations;
 (h) promote transparency and public participation in the development of environmental laws, regulations and policies[.]"

88. Guideline 7.5 requires that "[i]n considering whether private remedies available under the Party's law have been pursued, the Secretariat will be guided by whether: [...] (b) reasonable actions have been taken to pursue such remedies prior to making a Submission, bearing in mind that the barriers to the pursuit of such remedies may exist in some cases."

89. Submission, p. 15.

90. Submission, p. 15.

prosecutions of offences under the *Fisheries Act* and its regulations where the government refuses to enforce the law, such proceedings are usually stayed by the Attorney General and [...] do not address the systemic problem of persistent non-enforcement by the Canadian government.”⁹¹ The Submitter alleges that “[p]rivate prosecutions are [...] not a viable option for effective enforcement where there are numerous ongoing violations of federal law.”⁹²

44. In light of the foregoing, the Secretariat finds that the Submitter apparently does have access to private remedies under the Party’s law, although the Submitter may not, by its own admission, be in a financial position to pursue them. The Secretariat notes that Article 14(2)(c) does not define what the term “private remedies” means, although it assumes that the words are to be interpreted in the context of the domestic court system of the Party concerned. In this case, the Submitter obtained independent legal advice.⁹³ The Secretariat considers that obtaining legal advice regarding the pursuit of private remedies may be considered an “action” in accordance with Guideline 5.6. The Secretariat also notes that the words “including private remedies” in Guideline 5.6 appear subsequent to the word “action.” In that connection, the Submitter has stated that it did not consider, after obtaining legal advice, that private remedies would be practical to pursue. Guideline 7.5(b) can be read as contemplating this situation. It does appear that the Submitter has not pursued private remedies in the sense of going to the courts with its assertions. But the Submitter has engaged in other “actions,” including participating in discussions on the government’s integrated fishery-management plans,⁹⁴ undertaking efforts to obtain government information through access-to-information legislation, and communicating about the matters at issue with the Party.⁹⁵ Further, the Submitter attaches a witness-complaint report made by a private citizen to the DFO Area Chief Regional Resource Management office in Prince Rupert, providing an eye-witness account and the Area Chief’s email response.⁹⁶ In accordance with Guideline 7.5(a) the Secretariat considers that it does not appear there would be duplication or interference if a Factual Record were prepared, and in accordance with Guideline 7.5(b), the Submitter appears to have taken reasonable actions to pursue private remedies,

91. Submission, p. 15.

92. Submission, p. 15.

93. Submission, p. 15, paragraph 2.

94. Submission, p. 2. The Skeena Watershed Committee and the 2006 Integrated Fisheries Management Plan are referred to in footnotes 2 and 4 by the Submitter.

95. Submission, p. 2.

96. Submission, pp. 10-11. Citizen complaint and report to DFO at Appendix I. Email from DFO dated 8 August 2006 at Appendix C at p. 19.

and as noted above it alleges that it faces barriers to the pursuit of such remedies. In light of the foregoing, the Secretariat finds that the Submission meets the requirements of Article 14(2)(c).

(d) *“the Submission is drawn exclusively from mass media reports”*

45. With respect to Article 14(2)(d) and guided by Guideline 7.6,⁹⁷ the Secretariat examines whether the the Submission is based exclusively on mass media reports. In reviewing the Submission along with its Appendices, the Submitter notes that the Submission is based primarily on information obtained from the federal and provincial governments, industry, and research resources⁹⁸, as well as the Submitter’s direct involvement with the Skeena River Fishery and the North Coast Fishery of British Columbia.

46. The Secretariat considers that the Submission is not based solely on mass media reports. Guided by Guideline 7.6, other sources of information (predominantly government documents) were reasonably available, and the Submitter does rely on these in making its assertions.

IV. DETERMINATION

47. For the above reasons, the Secretariat, guided by the Guidelines, determines that Submission SEM-09-005 (*Skeena River Fishery*) meets the requirements of Article 14(1) of the Agreement. The Secretariat, having also considered the criteria in Article 14(2) and its corresponding Guidelines, further determines that the Submission warrants requesting a response from the Government of Canada.

48. In any response, the Party may wish to include information regarding the Submitter’s assertions that Canada is failing to effectively enforce FGR sections 22(1)(a), (h), and (s), and 22(2). In so doing, the Government of Canada may, as far as practicable, wish to include information on its efforts to effectively enforce the environmental laws at issue from the year 2000 to date.⁹⁹ In particular, the Party may in any

97. NAAEC Guideline 7.6 reads:

“In considering whether a response from the Party concerned should be requested when the submission is drawn exclusively from mass media reports, the Secretariat will determine if other sources of information relevant to the assertion in the submission were reasonably available to the Submitter.”

98. Submission, p. 15.

99. The year 2000 was chosen as a possible reference year because apparently it was when selective fishing using the current ceiling cap of 24% began. Using this date as a reference year could shed light on the matters raised in the Submission. See Submission, Appendix B, p. 29.

response wish to provide information on two points. These are: (1) enforcement efforts relating to the area concerned in the Submission, and the effectiveness of such efforts in conserving and protecting fish in accordance with the laws at issue; and (2) information concerning allocation of enforcement resources, and the Submitter's assertions of disproportionate targeting of non-commercial fishers, allegedly causing negative impacts on the conservation and protection of fish.¹⁰⁰

49. The Secretariat requests a response from the Government of Canada to the Submission in accordance with Article 14(3) of the Agreement, and notes that any response should normally be received within 30 days of this Determination. A copy of the Submission and its Appendices has been forwarded to the Party under separate cover.

50. Recognizing that a response from the Government of Canada may contain confidential information and that the Secretariat will make public its reasons for deciding whether to recommend a Factual Record, the Secretariat recalls that paragraph 17.3 of the NAAEC Guidelines encourages the Party to provide its own summary, for public disclosure, of confidential information.

Respectfully submitted,

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

per: Marcelle Marion
Legal Officer, Submissions on Enforcement Matters Unit

per: Dane Ratliff
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: Mr. David McGovern, Canada Alternate Representative,
Environment Canada
Ms. Michelle DePass, US Alternate Representative, EPA
Mr. Enrique Lendo, Mexico Alternate Representative, Semarnat
Mr. Evan Lloyd, Executive Director, CEC
Submitters

100. The Secretariat notes in that connection that any response may also wish to include information on "reasonable exercises of discretion" and "*bona fide* decisions to allocate resources to enforcement" in accordance with NAAEC Article 45(1).

SEM-10-001
(Cañón del Sumidero)

PETICIONARIO: COMITÉ PRO-MEJORAS DE LA RIBERA
CAHUARÉ

PARTE: MÉXICO

FECHA: 25 de febrero de 2010

RESUMEN: El Peticionario afirma que desde 1963 una mina a cielo abierto para la extracción de piedra caliza ha estado operando adyacente al Parque Nacional Cañón del Sumidero y que en años recientes la cara oriente de la pared del cañón ha estado “severamente dañada con cuarteaduras” debido —supuestamente— a las operaciones de la cantera. El Peticionario señala, además, que a la operación de la mina a cielo abierto pueden asociarse algunos efectos negativos para el medio ambiente y la salud, incluidos ruido y emisiones a la atmósfera que rebasan los límites máximos permisibles; daños a la flora y la fauna, y daño a la salud respiratoria de la comunidad vecina de Ribera de Cahuaré.

DETERMINACION DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con
(14 de junio de 2010) los criterios establecidos en el artículo 14(1).

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1)
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionario: Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré

Representados por: Fernando Velázquez Pérez
Raúl Guerrero Borraz
Ma. Alejandra Aldama Pérez
Sandra López Martínez

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha de recepción: 25 de febrero de 2010

Fecha de la determinación: 14 de junio de 2010

Núm. de petición: SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*)

INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”) examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las “Directrices”). Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la

hubiere— y en conformidad con el ACAAN y las Directrices, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario —o bien, ante la existencia de ciertas circunstancias— no prosigue con el trámite de la petición.¹

2. El 25 de febrero de 2010, el Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré (el “Peticionario”) presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición en conformidad con el artículo 14 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (ACAAN o el “Acuerdo”). El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de una mina a cielo abierto para la explotación de piedra caliza, ubicada adyacente al Parque Nacional Cañón del Sumidero en el estado de Chiapas, México. El Peticionario afirma que las operaciones de dicha cantera están ocasionando cuarteaduras en la cara oriente de la pared del cañón y está dañando la flora y fauna de dicho Parque Nacional, así como la salud de la población de la comunidad vecina.

3. Tras haber analizado la petición SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*), el Secretariado ha determinado que ésta no cumple con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) del Acuerdo y notifica al Peticionario que cuenta con 30 días para presentar una versión revisada de la petición. Asimismo, le notifica al Peticionario que de no recibirse, el Secretariado no continuará con el trámite de SEM-10-001. En conformidad con el inciso 6.1 de las Directrices, el Secretariado expone las razones de su determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

4. El Peticionario asevera que México está omitiendo la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la supuesta operación irregular de una mina a cielo abierto que supuestamente está ocasionando daños al área natural protegida Parque Nacional Cañón del Sumidero (el “Parque” o el “Cañón del Sumidero”).² El Peticionario asevera que México está omitiendo la aplicación efectiva del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA).³ La

1. Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, se puede consultar el sitio de la CCA en: <<http://www.cec.org/citizen/?varlan=es>>.

2. Petición, pp. 1, 2, 3, 5 y 6.

3. *Ibid.*, pp. 4 y 5.

petición refiere a disposiciones tales como la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) “en materia de emisión de partículas contaminantes a la atmósfera como polvo, humos y vapores”⁴ (*sic*) y a la LGEEPA “en materia de Audición Ambiental”⁵ (*sic*), así como al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 8 de diciembre de 1980 que creó la área natural protegida del Parque Nacional Cañón del Sumidero.⁶

5. El Peticionario apunta que desde 1963 la empresa denominada Cales y Morteros del Grijalva S.A. de C.V. (la “empresa”) ha estado operando una mina a cielo abierto (la “mina” o la “cantera”) adyacente al Cañón del Sumidero. El Peticionario afirma que la empresa se dedica a la extracción de piedra caliza y material pétreo proveniente de la cantera, el cual se procesa para obtener calhidra, caliche, grava, gravilla, granzón y otros materiales destinados a la construcción.⁷

6. Asevera que en años recientes la cara oriente de la pared del cañón, así como las casas de los habitantes del municipio vecino de Chiapa de Corzo, han estado dañadas con cuarteaduras debido —supuestamente— a las vibraciones causadas por la utilización de dinamita como detonador para la extracción del material.⁸

7. El Peticionario señala además que la operación de la mina a cielo abierto, está ocasionando efectos negativos a la flora y fauna del Parque,⁹ así como a “la salud de la población y sus viviendas”.¹⁰ Asevera que la cantera emite ruido que rebasa los límites permitidos por la normatividad,¹¹ así como partículas contaminantes a la atmósfera generados durante la operación de la maquinaria de la cantera.¹² Señala que la maquinaria genera emisiones fugitivas; que las operaciones de la empresa que opera la cantera son inadecuadas pues se están descargando aguas residuales sin previo tratamiento al río Grijalva,¹³ y que presentó una denuncia por la supuesta tala de árboles como consecuencia de la extracción de material de la cantera.¹⁴ El Peticionario afirma que

4. *Ibid.*, p. 2.

5. *Ibid.*, p. 4.

6. *Ibid.*, p. 5.

7. *Ibid.*, p. 1.

8. *Ibid.*, pp. 1 y 4.

9. *Ibid.*, p. 5.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*, p. 2.

12. *Ibid.*

13. *Ibid.*, p. 5.

14. *Ibid.*

la vegetación en esta región presenta un blanqueamiento permanente en sus tallos y hojas, pereciendo éstas generalmente antes de completar su ciclo natural de vida¹⁵ y que la población de Chiapa de Corzo padece constantemente irritación de ojos y piel, además de afectaciones en las vías respiratorias.¹⁶ El Peticionario asevera que hay habitantes que presentan síntomas asociados a enfermedades tales como rinitis, asma, tuberculosis, neumonía y la supuesta incidencia de cáncer en la comunidad a causa de las operaciones de la mina.¹⁷ El Peticionario asevera que tres de cada diez niños en edad escolar se han visto afectados por rinitis alérgica y espasmo bronquial.¹⁸

8. El Peticionario asevera que ha presentado denuncias por la supuesta existencia de irregularidades en los procedimientos para emitir la autorización de cambio de uso de suelo y para otorgar o extender la licencia de funcionamiento de la mina.¹⁹ El Peticionario señala que la mina no cuenta con un estudio de impacto y riesgo ambiental.²⁰

9. El Peticionario asevera además que la empresa que opera la mina ha sido sancionada y aún así, continúa emitiendo ruidos y emisiones a la atmósfera; contaminando las aguas del río Grijalva con desechos domésticos e industriales; e invadiendo el perímetro del Parque Nacional Cañón del Sumidero.²¹

III. ANÁLISIS

10. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios. Ello quiere decir que el Secretariado interpreta cada petición en conformidad con el Acuerdo y las Directrices, sin caer en una interpretación y aplicación de los requisitos del artículo 14(1) irrazonablemente estrecha. El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

15. *Ibid.*, p. 4.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*, p. 6.

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*, pp. 2, 3, 4 y 5.

A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

11. La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” El Peticionario se ostenta como una organización sin vinculación gubernamental y no hay información en la petición que haga concluir que se trata de una organización sea parte del gobierno o que esté bajo su dirección.²² Cumplido este requisito, el Secretariado estima que las omisiones a las que el Peticionario se refiere siguen ocurriendo, lo cual cumple con el requisito temporal de una situación actual del artículo 14(1). Finalmente, el Secretariado analiza si las disposiciones legales que se citan en la petición encajan dentro del concepto de legislación ambiental del artículo 45(2) del ACAAN²³ y evalúa si las aseveraciones de SEM-10-001 pueden considerarse por el Secretariado.

1. Legislación ambiental en cuestión

12. El Secretariado examinó la legislación citada y/o referida en la petición y encontró que el Peticionario no hace cita de disposiciones que puedan revisarse conforme al procedimiento establecido en el artículo 14 del ACAAN o bien cita leyes que no se identifican en la legislación mexicana.

22. *Cfr.* ACAAN, artículo 45(1). Véase en este sentido SEM-99-001 (*Methanex*), Determinación conforme al artículo 14(1) (30 de marzo de 2000).

23. El artículo 45(2) del ACAAN define el término “legislación ambiental” como:

“Para los efectos del artículo 14(1) y la Quinta Parte:

(a) ‘legislación ambiental’ significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:

(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,

(ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o

(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

(b) Para mayor certidumbre, el término ‘legislación ambiental’ no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.”

i. Disposiciones emanadas de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

13. La petición SEM-10-001 hace referencia a la LGEEPA “en materia de emisión de partículas contaminantes a la atmósfera como polvo, humo y vapores”²⁴ y a la LGEEPA “en materia de Audición Ambiental”. Al respecto, el Secretariado no pudo identificar ambos cuerpos legales. En caso de que el Peticionario se refiera a un reglamento de la LGEEPA o a un capítulo de esa Ley, debe aclararlo en una versión revisada de su petición. El inciso 5.2 de las Directrices concretamente señala:

El Peticionario deberá identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición, tal como se define en el artículo 45(2) del Acuerdo. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México [LGEEPA], el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley.

14. El Peticionario podrá aclarar en una versión revisada de su petición, cuáles disposiciones de la LGEEPA (u de otra ley o reglamento) relativas a la emisión de contaminantes a la atmósfera y al ruido supuestamente no se están aplicando efectivamente por México. Asimismo, deberá cerciorarse de que esas disposiciones están relacionadas con las aseveraciones hechas en su petición.²⁵

ii. Reglamento de la LGEEPA materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA)

15. El Peticionario hace cita del artículo 3: fracción IX del REIA el cual define el término de “impacto ambiental significativo o relevante”. El Secretariado considera que, mientras el artículo 3: fracción IX sirve para interpretar el sentido de otras disposiciones de ese reglamento, dicha disposición no confiere a alguna autoridad una facultad, o bien, impone alguna obligación. Si bien el artículo citado puede servir de guía, el Secretariado no puede hacer un análisis de aplicación efectiva. El Peticionario puede, en una versión revisada de su petición, precisar las disposiciones de la LGEEPA o del REIA relativas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, para que el Secretariado pueda determinar si éstas se ajustan al concepto de “legislación ambiental” del artículo 45(2) del ACAAN y, en una fase ulterior, determinar si la petición amerita una respuesta de México. Asimismo, el Peticionario deberá

24. Petición, p. 2.

25. El inciso 5.1 de las Directrices establece “[...] Para efectos de determinar si la petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1) del Acuerdo, el término ‘legislación ambiental’ se define en el artículo 45(2) del Acuerdo.”

cerciorarse de que las disposiciones que haga cita, se relacionen con las aseveraciones hechas en su petición.

iii. El decreto que crea el área natural protegida Parque Nacional Cañón del Sumidero

16. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de diciembre de 1980, este decreto expropia los terrenos ubicados dentro del área del Parque a favor de la federación; determina las coordenadas geográficas del Parque Nacional Cañón del Sumidero; y establece un procedimiento para el deslinde del área que ocupa el Parque. Aunque tiene como propósito principal el destino del área del Parque para su conservación, el Secretariado no puede hacer un análisis de aplicación efectiva, a menos que el Peticionario haga cita de una ley o reglamento que prevea la forma en que deba aplicarse el decreto de creación del Parque.

17. El Peticionario podrá aclarar en una petición revisada, cuáles son las disposiciones —si las hay— que México supuestamente está omitiendo aplicar en relación con el área natural protegida del Parque Nacional Cañón del Sumidero y verificar cómo se relacionan con las aseveraciones en su petición.

2. Aseveraciones sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental

18. A continuación, el Secretariado hace un análisis sobre si la petición “asevera” presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia. Al respecto, el Secretariado determina que, en efecto, la petición en su conjunto no contiene aseveraciones sobre deficiencias en la legislación ambiental, pero nota que la petición hace aseveraciones indirectas que deben aclararse en una versión revisada de SEM-10-001.²⁶ El Secretariado también encuentra que una vez corregidas tales deficiencias, las aseveraciones de la petición sólo podrían analizarse en una etapa ulterior, en la medida en que una versión revisada haga cita de las disposiciones que les sean aplicables.

i. El estudio de impacto y riesgo ambiental para otorgar autorizaciones y licencias a la empresa que opera la mina

19. El Peticionario relata que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) emitió la licencia de funcionamiento y la

26. Véase SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999), p. 7.

autorización para el cambio de uso de suelo respecto de las actividades de la cantera sin contar con un estudio de impacto y riesgo ambiental, lo cual hizo del conocimiento de la autoridad mediante una denuncia.²⁷ El Peticionario asevera en particular que las autoridades emitieron un dictamen de evaluación de riesgos en el cual se constataron daños a los bienes de la población.²⁸ Señala que las actividades ocasionan lo que él denomina “movimientos telúricos” supuestamente ocasionados por el uso de explosivos,²⁹ y que tales actividades están ocasionando daños a la cara oriente de una de las paredes del Cañón del Sumidero.³⁰ Señala que las actividades de explotación de la cantera causan daño a la salud de la población por las emisiones de partículas contaminantes.³¹ Según el Peticionario, la supuesta destrucción del área está modificando “de manera irreversible el hábitat de la fauna y la flora”.³²

20. Como se ha señalado, el Peticionario debe precisar en una versión revisada de su petición, las disposiciones jurídicas relativas a las supuestas omisiones que se aseveran en SEM-10-001. Específicamente, la petición no hace cita de disposiciones aplicables a la obtención y emisión de una autorización en materia de impacto y riesgo ambiental así como los requisitos para la obtención de una licencia de funcionamiento y autorización de cambio de uso de suelo. La petición tampoco hace una aseveración directa, pues más bien se refiere a quejas y denuncias presentadas con anterioridad, lo cual hace suponer que hay una cuestión de aplicación efectiva. Se hace notar que es requisito esencial del párrafo inicial del artículo 14(1) el que una petición asevere que una de las Partes del ACAAN “está incurriendo” en supuestas omisiones en la aplicación de su legislación ambiental. Al respecto, una petición es una “aseveración documentada de que una de las Partes [...] está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.³³ La ausencia de una aseveración directa en una petición, obstaculiza en una etapa ulterior del procedimiento, analizar cuestiones de aplicación efectiva.

ii. Las supuestas violaciones a la LGEEPA por parte de la empresa que opera la mina

21. El Peticionario asevera que las autoridades ambientales sancionaron las violaciones a la LGEEPA cometidas por la empresa —específica-

27. Petición, pp. 5-6.

28. *Ibid.*, p. 3.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*, p. 4.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*, p. 5.

33. Inciso 1.1 de las Directrices.

mente por la supuesta emisión de partículas contaminantes a la atmósfera—³⁴ el 19 de septiembre de 2002, pero que sin embargo, sigue la empresa operando a la fecha. La petición señala que la empresa rebasa los límites permitidos establecidos para las emisiones de ruido;³⁵ y que realiza el vertimiento de desechos al río Grijalva sin previo tratamiento.³⁶

22. Tal como lo ha hecho saber, el Secretariado nota que el Peticionario no hace cita de las disposiciones de la LGEEPA o de alguno de sus reglamentos que establezcan las obligaciones en materia de emisiones de partículas contaminantes a la atmósfera. El Peticionario tampoco refiere alguna disposición de la LGEEPA ni alguna norma oficial mexicana en la que se especifiquen los niveles de ruido al ambiente o vibraciones que supuestamente están siendo rebasados por las operaciones de la cantera³⁷. En cuanto al supuesto vertimiento de desechos domésticos e industriales al río Grijalva por la empresa, la petición no presenta suficiente información, pues no resulta claro si se están descargando aguas residuales por encima de los límites máximos permisibles. El Peticionario debe hacer tal aclaración en su petición y hacer cita de la disposición de la LGEEPA, reglamento o norma oficial mexicana en materia de aguas que supuestamente no se está aplicando efectivamente. Asimismo, la petición tampoco hace una aseveración directa sobre omisiones en que *esté incurriendo* la autoridad respecto de i) las irregularidades identificadas por la Profepa en septiembre de 2002; ii) las emisiones de ruido, y iii) el vertimiento de desechos al río Grijalva, pues una vez más la petición hace referencias indirectas. Por otro lado, aunque la petición alude al hecho de que en enero de 2003 la empresa no había actualizado su licencia de funcionamiento,³⁸ no se indica claramente si ello se debe a una omisión por parte de las autoridades en aplicar la legislación ambiental. El Peticionario puede proporcionar más información al respecto en una versión revisada de su petición, especificar sus aseveraciones haciéndolas directamente y, en todo caso, precisar las disposiciones legales aplicables.

34. Petición, p. 2 y anexo sin número: oficio de la Profepa en el expediente DQ/113/2002 de fecha 19 de septiembre de 2002, relativa a la denuncia popular de fecha 2 de mayo de 2002, por el que se informa el Peticionario del resultado de una inspección realizada a la mina el 2 de septiembre de 2002.

35. *Ibid.*, p. 4.

36. *Ibid.*, p. 5.

37. *Ibid.*, p. 4.

38. *Ibid.*, p. 3.

iii. *La operación de la mina más allá de los límites de una área natural protegida*

23. El Peticionario asevera que la cantera está invadiendo los terrenos correspondientes a la poligonal del Parque, lo que viola el decreto publicado en el DOF el 8 de diciembre de 1980 que creó el área natural protegida del Parque Nacional Cañón del Sumidero.³⁹ Si bien el decreto publicado en el DOF establece el Parque, el Peticionario debe aclarar la disposición jurídica relativa a la protección y conservación del área natural protegida en cuestión, pues el citado decreto no establece las obligaciones a cargo de alguna autoridad de hacerlo efectivo, lo cual puede hacer el Peticionario en una versión revisada de su petición.

24. Por último, si bien es claro que la intención del Peticionario de hacer una aseveración de que el gobierno de México está omitiendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental con respecto a las cuestiones identificadas en la petición SEM-10-001, el Secretariado estima que una petición siempre debe contener una aseveración positiva de que una de las Partes del ACAAN “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, lo cual hace falta en la petición en cuestión.

B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

25. El Secretariado evalúa ahora la petición a la luz de los seis requisitos enlistados en el artículo 14(1) del ACAAN y determina que la petición SEM-10-001 no cumple con todos los requisitos ahí listados. El razonamiento del Secretariado se explica a continuación.

(a) *[si] se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado*

26. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones; en este caso, el español.⁴⁰

39. *Ibid.*, p. 5.

40. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las Directrices establece: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones”.

(b) *[si] identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición*

27. La petición satisface el artículo 14(1)(b),⁴¹ ya que la información proporcionada permite identificar a las personas que la presentan. Los Peticionarios aportan el nombre, dirección y otros medios de contacto de la organización que presenta una petición, así como las personas que la representan, lo cual es suficiente para que el Secretariado pueda identificar claramente al Peticionario y establecer contacto.⁴²

(c) *[si] proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla*

28. La petición no cumple del todo con el requisito del artículo 14(1)(c),⁴³ ya que no proporciona información suficiente relativa a las aseveraciones de la petición.

29. Los anexos de la petición contienen copia de una denuncia popular que el Peticionario presentó en 2002 a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el estado de Chiapas (la “Profepa”), relativa a la supuesta contaminación ambiental causada por la mina⁴⁴ y de un oficio de la Profepa que presenta el resultado en seguimiento a dicha denuncia popular. En el oficio emitido por la Profepa en septiembre de 2002 se hace mención de las irregularidades detectadas durante la inspección a la empresa y de las medidas de seguridad impuestas:

[L]a empresa antes mencionada [...] no cuenta con lo siguiente:

1. Licencia de funcionamiento actualizada
2. Inventario de sus emisiones contaminantes
3. Canalización de dos fuentes de emisiones a la atmósfera

41. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;”

42. Véase a este respecto SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009), § 25(a).

43. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla”.

44. Denuncia popular del Peticionario de fecha 2 de mayo de 2002 presentada ante la Profepa relativa a la emisión de ruido y de partículas a la atmósfera y al impacto de las detonaciones.

4. Monitoreo perimetral
5. Bitácoras de operación de sus equipos de control y proceso para dos fuentes de emisión
6. [S]e encontraron emisiones fugitivas [*sic*] Como medida de seguridad esta autoridad determinó la clausura de una de las dos líneas de proceso [...]

Se dictaron además seis medidas de urgente aplicación las cuales son las siguientes:

- 1.- Realizar las actividades de reingeniería necesaria para evitar que la perforadora genere polvos;
- 2.- Canalizar las emisiones a la atmósfera de la trituradora;
- 3.- Deberá eliminar las emisiones fugitivas detectadas en el área de proceso;
- 4.- Realizar las obras necesarias para evitar que los camiones generen gran cantidad de polvo al transitar;
- 5.- Presentar a esta procuraduría [*sic*] las características del material utilizado en sus explosivos, Y [*sic*];
- 6.- Se apercibe a la empresa que deberá respetar los límites máximos permisibles de emisión de ruido durante sus actividades.⁴⁵

30. La petición anexa un oficio emitido por la Semarnat que informa al Peticionario sobre el proyecto de desincorporación de superficies del Parque, en el cual se considera la determinación de áreas que supuestamente invade la cantera.⁴⁶ La petición adjunta un informe de resultados de monitoreo de la calidad del aire realizada por la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda del estado de Chiapas (“Semavi”), en los alrededores de la cantera. En el reporte —elaborado mediante cinco días de muestreo— se destaca “una calidad del aire predominantemente regular y solamente un día se encontró en Mala”.⁴⁷ La petición adjunta también los resultados de un monitoreo de emisiones de ruido por las

45. Petición, anexo sin número: oficio de la Profepa en el expediente DQ/113/2002 de fecha 19 de septiembre de 2002, relativa a la denuncia popular de fecha 2 de mayo de 2002, por el que se informa el Peticionario del resultado de una inspección realizada a la mina el 2 de septiembre de 2002.

46. Petición, anexo sin número: oficio SDGPA/UGA/DMIC/003/03 de fecha 9 de enero de 2003 emitido por el Delegado Federal de la Semarnat en el estado de Chiapas.

47. Petición, anexo sin número: oficio SEMAVI/SMA/DPA/390/09 de fecha 26 de junio de 2009 emitido por la Dirección de Protección Ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Vivienda (Semavi).

actividades de la mina en el que se observa que “se detectaron emisiones de ruido de hasta 80 y 89 decibeles, los cuales rebasan la Norma Oficial Mexicana NOM-081-ECOL-1994” y se hace constar que se inició un procedimiento administrativo;⁴⁸ copia de la minuta de una audiencia pública con el presidente municipal de Chiapa de Corzo; y de una minuta de acuerdo con la misma Presidencia municipal para atender los daños supuestamente ocasionados por las actividades de la empresa.⁴⁹ La petición anexa copia de una resolución administrativa emitida en 2007 por la Profepa en la que se da por concluido un procedimiento de denuncia popular.⁵⁰

31. Finalmente, se adjunta el Decreto por el que se declara como Parque Nacional, con el nombre de “Cañón del Sumidero”, mapas del área dónde opera la mina y de los límites del Parque⁵¹, y artículos de prensa relatando la problemática.⁵²

32. Si bien se adjuntan los oficios de la Profepa que relatan el contenido de los procedimientos relacionados con la petición,⁵³ el Peticionario

-
48. Petición, anexo sin número: oficio IHNE/DPA/464/2002 de fecha 4 de diciembre de 2002 emitido por el Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) del estado de Chiapas.
 49. Petición, anexo sin número: audiencia pública del ayuntamiento del municipio de Chiapa de Corzo del 26 de agosto de 2002; y minuta de Acuerdo entre la Presidencia municipal de Chiapa de Corzo y representantes de la Ribera Cahuaré, de fecha 13 de febrero de 2003.
 50. Petición, anexo sin número: oficio de la Profepa en el expediente DQ/113/2002 de fecha 18 de noviembre de 2007 que declara concluido el procedimiento de denuncia popular iniciado por el Peticionario el 2 de mayo de 2002.
 51. Petición, anexo sin número: mapa del área de operación de la mina y de la delimitación del Parque; y el plano denominado “Síntesis de la Problemática” elaborado por el gobierno del estado de Chiapas.
 52. Petición, anexo sin número: Óscar Gutiérrez, *Calera daña salud de Chiapanecos*. El Universal, 26 de marzo de 2007. Abril Martínez, *Denuncian en Internet a empresa Chiapaneca-Calera destruye y contamina al Cañón del Sumidero*. Negocios, 15 de enero de 2010. Óscar Gutiérrez, *Denuncian contaminación en Cañón del Sumidero*. El Universal, 6 de febrero de 2010.
 53. Petición, anexo sin número: oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0537-09 emitido por la Profepa de fecha 8 de junio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/79/0240-08 relativo a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una visita de inspección a la empresa y que se instauró un procedimiento administrativo; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0651/2009 emitido por la Profepa de fecha 12 de junio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031/08 relativo a la denuncia popular presentada el 31 de octubre de 2008 por el Peticionario, informándole que se realizó una visita de inspección a la empresa la cual reveló diversas irregularidades que contravienen a la legislación ambiental y que se instaurará un procedimiento administrativo; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0935/2009 emitido por la Profepa de fecha 10 de agosto de 2009, en el expediente PFFA/14.7/2C.28.2/0161-09 relativo a la denuncia popular presentada el 20 de abril de 2008 por el gobierno del estado de Chiapas, informando al denunciante que se

puede aclarar en una petición revisada, el estado procesal que guardan tales procedimientos.⁵⁴ Por otro lado, si bien la petición no adjunta copias de las autorizaciones de cambio de uso de suelo y de las licencias de funcionamiento de la empresa que opera la mina, si acompaña los documentos que refieren a su ausencia o que demuestran que el Peticionario realizó las gestiones necesarias para intentar obtener tal información.⁵⁵

33. En virtud de lo anterior, el Secretariado concluye que el Peticionario —de contar con dicha información— debe indicar cuál es el estado de las denuncias populares u otros procedimientos que se refieren en SEM-10-001, en conformidad con el inciso (c) del artículo 14(1) del ACAAN y el inciso 5.3 de las Directrices.

(d) [si] parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria

34. La petición satisface el artículo 14(1)(d),⁵⁶ ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria.⁵⁷ Aunque la petición refiere a una empresa que opera la cantera, esencial-

realizó una visita de inspección a la empresa la cual reveló diversas irregularidades y que se instaurará un procedimiento administrativo; carta del Peticionario a la Profepa de fecha 24 de enero de 2010, solicitando copia de los expedientes de los dos procedimientos administrativos instaurados en contra de la empresa y citados por la Profepa, así como información sobre las medidas correctivas impuestas a la empresa.

54. Si bien los anexos de la petición señalan en algunos casos que “el presente Procedimiento de Denuncia Popular se declara concluido [...]”, conforme al inciso 7.5 de las Directrices, el Secretariado deberá considerar si un expediente de hechos puede ocasionar interferencia con los recursos promovidos por los peticionarios. *Cfr.* Petición, anexo sin número: acuerdo resolutivo del expediente DQ/113/02 de fecha 28 de noviembre de 2007 emitido por la delegación de la Profepa en el estado de Chiapas.
55. Véase, por ejemplo, petición, anexo sin número: oficio emitido por la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Semarnat, de fecha 9 de enero de 2003, que responde a una solicitud de información de parte del Peticionario indicando que la empresa no ha solicitado la extensión de la licencia de funcionamiento de la mina; oficio de la Seduvi, de fecha 29 de junio de 2009 que niega una solicitud de información del manifiesto del impacto ambiental de la mina y de los permisos otorgados a la empresa, explicando que la Semarnat es la autoridad competente.
56. “El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:
(d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria;”
57. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, el Secretariado tomará en cuenta: i) “si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular, especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición”, y ii) “si la petición parece intrascendente”.

mente se enfoca en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionado con los supuestos daños al ambiente, la obtención de las autorizaciones para explotar la mina y las acciones de aplicación de la ley emprendidas por México. Asimismo, no se desprende que el Peticionario sea un competidor de la empresa que pueda beneficiarse económicamente de la petición.

(e) *[si] señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte*

35. La petición adjunta copia de denuncias populares interpuestas ante la Profepa por el Peticionario en noviembre de 2008,⁵⁸ y otra interpuesta por la directora del Parque en abril de 2009.⁵⁹ La petición adjunta copias de la correspondencia relativa a tales procedimientos de denuncia popular⁶⁰ y de los acuerdos administrativos emitidos por la Profepa

58. Petición, anexo sin número: denuncia popular del Peticionario a la Profepa de fecha 31 de octubre de 2008 recibida el 5 de noviembre de 2008, solicitando la realización de una investigación a la empresa respecto a las emisiones de ruido, polvo y “movimientos telúricos”.

59. Petición, anexo sin número: denuncia popular de la Directora del Parque Nacional Cañón del Sumidero a la Profepa de fecha 16 de abril de 2009 recibida el 23 de abril de 2009 relativa al “ecosidio” por las actividades de la empresa y a su intrusión en el territorio del Parque.

60. Petición, anexo sin número: cartas del Peticionario a la Profepa, de fecha 1 de abril de 2009, 21 de mayo de 2009, 12 de agosto de 2009, 27 de agosto de 2009 y 7 de febrero de 2010 en las que se adjuntan documentos a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008; acuerdos emitidos por la Profepa de fecha 4 de febrero de 2009, 14 de agosto de 2009 y 4 de septiembre de 2009 en el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031-08 respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, por los que se acusan recibo de diversos escritos del Peticionario; acuerdos emitidos por la Profepa de fecha 11 de noviembre de 2008 y 11 de noviembre de 2008 en el expediente PFFA/CHIS/DQ/79/0240-08 respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, por los que se acusan recibo de varios escritos del Peticionario; oficio núm. PFFA/14.7/2C.28.2/0035/2009 emitido por la Profepa de fecha 12 de enero de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031-08 respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una inspección a la empresa en la que se revelaron diversas irregularidades que contravienen a la legislación ambiental; carta del Peticionario a la Profepa de fecha 18 de mayo de 2009, solicitando el resultado de una inspección realizada a la empresa derivada de la denuncia popular presentada por el Peticionario del 31 de octubre de 2008; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0537-09 emitido por la Profepa de fecha 8 de junio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/79/0240-08 respecto de la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una visita de inspección a la empresa y que se instauró un procedimiento administrativo; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0651/2009 emitido por la Profepa de fecha 12 de junio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031/08 relativo a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una visita de inspección a la empresa la cual reveló diversas irregularidades que contravienen a la legislación ambiental y que se instaurará un procedimiento administrativo; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0805/2009 emitido por la Profepa

que los declaran concluidos en 2009.⁶¹ Se adjuntan también copia de la correspondencia dirigida a otras autoridades, incluyendo su respuesta, cuando la hubo.⁶² La petición adjunta los resultados de una evaluación

de fecha 21 de julio de 2009, en el expediente PFFA/CHIS/DQ/79/0240/08 relativo a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008, informándole que se realizó una inspección a la empresa en la que se revelaron diversas irregularidades; oficio núm. PFFA/14.7/8C.17.5/0935/2009 emitido por la Profepa de fecha 10 de agosto de 2009, en el expediente PFFA/14.7/2C.28.2/0161-09 respecto de la denuncia popular presentada por el Gobierno del estado de Chiapas el 20 de abril de 2008, informando al denunciante que se realizó una visita de inspección a la empresa la cual reveló diversas irregularidades y que se instaurará un procedimiento administrativo; carta del Peticionario a la Profepa de fecha 24 de enero de 2010, solicitando copia de los expedientes de los dos procedimientos administrativos instaurados en contra de la empresa y mencionados por la Profepa en sus comunicados, así como información sobre las medidas correctivas impuestas referidas por esa autoridad.

61. Petición, anexo sin número: acuerdo resolutivo de la Profepa núm. PFFA/14.7/2C.28.2/0301/09 de fecha 27 de octubre de 2009 que declara concluido el procedimiento de denuncia popular iniciada por el Peticionario el 31 de octubre de 2008 bajo el expediente PFFA/CHIS/DQ/78/0031-08; acuerdo resolutivo de la Profepa núm. PFFA/14.7/2C.28.2/0391/09 de fecha 28 de octubre de 2009 que declara concluido el procedimiento de denuncia popular en el expediente PFFA/14.7/2C.28.2/0120-09 iniciado por la directora del Parque el 16 de abril de 2008. La petición también anexa también el acuerdo núm. PFFA/14.7/2C.28.2/0385/09 de fecha 30 de octubre de 2009 emitido por la Profepa en el que se declara concluido el procedimiento de denuncia popular iniciado por el Peticionario el 31 de octubre de 2008 bajo el expediente PFFA/CHIS/DQ/79/0240-08; y el acuerdo núm. PFFA/14.7/2C.28.2/0388/09 de fecha 28 de octubre de 2009 emitido por la Profepa por el que se declara concluido el procedimiento de denuncia popular iniciado por el Gobierno del estado de Chiapas el 20 de abril de 2008, bajo el expediente PFFA/14.7/2C.28.2/0161-09.
62. Petición, anexo sin número: acta de verificación del IHNE de fecha 29 de octubre de 2002 y comunicado del IHNE al Peticionario de fecha 4 de diciembre de 2002 informando que como resultado de la verificación, se observaron irregularidades en las emisiones de ruido por la mina; oficio emitido por la Unidad de Gestión Ambiental de la Semarnat en Chiapas, de fecha 9 de enero de 2003, que responde a una solicitud de información de parte del Peticionario indicando que la empresa no ha solicitado la extensión de la licencia de funcionamiento de la mina; carta del Peticionario a la Secretaría de Salud de estado de Chiapas, de fecha 3 de marzo de 2009, solicitando la realización de un investigación sobre las medidas de seguridad de la empresa y de una valoración médica de los habitantes de la comunidad vecina; carta del Peticionario a la Semavi, de fecha 27 de enero de 2009, solicitando una respuesta a una comunicación previa; carta del Peticionario a la Semarnat, de fecha 2 de marzo de 2009, denunciando los diversos impactos ambientales de la mina y solicitando la aplicación de la legislación ambiental; Carta del Peticionario a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), de fecha 1 de abril de 2009, denunciando los diversos impactos ambientales de la mina y solicitando la aplicación de la legislación ambiental; carta del Peticionario a la Comisión Nacional de Aguas Nacionales (Conagua) de fecha 1 de abril de 2009, solicitando una investigación de los recursos hídricos que la empresa utiliza; carta del Peticionario a la Semavi, de fecha 7 de abril de 2009, comunicando la denuncia del asunto; carta del Grupo Escala Montañismo y Exploración a la Semavi de fecha 16 de abril de 2009 denunciando un supuesto "ecosidio" (*sic*) practicado por la empresa; carta del Peticionario al Gobierno del estado de Chiapas de fecha 15 de abril de 2009, solicitando que se aplique la legislación ambiental y que la empresa sea reubicada; carta del Peticionario a la Semarnat, de fecha 11 de agosto de 2009, solicitando una respuesta a su denuncia recibida el 3 de abril de 2009.

de los riesgos asociados con las cuarteaduras en las viviendas de la población aledaña y de un monitoreo de la calidad del aire en el área de influencia de la mina.⁶³ Se adjunta además copia de la minuta de acuerdos de una reunión realizada entre el Peticionario y la Profepa.⁶⁴

36. La petición adjunta también comunicados a diversas autoridades que si bien no son las “autoridades pertinentes”, muestran que el Peticionario ha acudido a diversas instancias a exponer su caso.⁶⁵

-
63. Petición, anexo sin número: oficio de la Semavi de fecha 27 de febrero de 2009 que aclara al Peticionario el papel de las diferentes autoridades involucradas; oficio del gobierno del estado de Chiapas de fecha 20 de abril de 2009 informando el Peticionario que su solicitud de investigación se ha turnado a la Profepa; oficio de la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 23 de abril de 2009, que presenta los resultados de la evaluación de riesgo realizada en conformidad con la solicitud del Peticionario del 23 de marzo de 2008; oficio de la Semavi de fecha 26 de junio de 2009, en respuesta a la carta del Peticionario de fecha 27 de mayo de 2009, indicando que se realizó un monitoreo de la calidad del aire en el área de influencia de la empresa y anexa los resultados; oficio de la Semavi de fecha 29 de junio de 2009 que niega una solicitud de comunicación del manifiesto del impacto ambiental de la mina, de los permisos otorgados a la empresa y de los resultados de un monitoreo ambiental realizado los 8-18 marzo, explicando que la Semarnat es la autoridad competente; oficio de la Semarnat de fecha 17 de julio de 2009, solicitando a la Conagua que emita una respuesta al Peticionario; oficio de la Conagua, de fecha 4 de agosto de 2009, informando el Peticionario que se tomarán las medidas necesarias para verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales; oficio de la Semarnat, de fecha 13 de agosto de 2009, turnando a la Profepa la carta del Peticionario del 11 de agosto de 2009.
64. Petición, anexo sin número: minuta de Acuerdos de una reunión entre el Peticionario y la Profepa de fecha 4 de diciembre de 2009 sobre el asunto de la mina, en que se prevé que se organizara una reunión con las diferentes autoridades involucradas, y que se verificará el cumplimiento de medidas impuestas en las resoluciones administrativas.
65. Petición, anexo sin número: oficio núm. 45630 de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) de fecha 8 de octubre de 2002, emitido en respuesta a una comunicación del Peticionario; oficio de la Sedena de fecha 11 de marzo de 2003, en respuesta a la nota del Peticionario; carta del Peticionario a la Comisión Estatal de Derechos Humanos (CEDH), de fecha 13 de noviembre de 2008; carta del Peticionario a la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 21 de noviembre de 2008; carta del Peticionario a la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 23 de marzo de 2008; carta del Peticionario al Presidente municipal de Chiapa de Corzo, de fecha 20 de noviembre de 2008; carta del Peticionario a la Sedena de fecha 3 de marzo de 2009; carta del Peticionario a la Secretaría de Salud del estado de Chiapas, de fecha 13 de septiembre de 2002; carta del Peticionario a la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 13 de septiembre de 2002; carta del Peticionario a la Sedena de fecha 13 de septiembre de 2002; carta del Peticionario a la CEDH de fecha 17 de diciembre de 2002; carta del Peticionario al IHNE del estado de Chiapas de fecha 30 de septiembre de 2002; carta del Peticionario a la CEDH de fecha 28 de noviembre de 2002; carta del Peticionario al gobernador del estado de Chiapas de fecha 7 de octubre de 2002; carta de la directora de una escuela primaria a la Subsecretaría de Protección Civil del estado de Chiapas, de fecha 2 de diciembre de 2002; carta del Peticionario al Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) en Chiapas de fecha 8 de enero de 2003; y carta del Peticionario al gobierno del estado de Chiapas de fecha 21 de enero de 2003.

37. Por lo tanto, la petición satisface el requisito del inciso e) del artículo 14(1)⁶⁶ porque indica que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de México y señala, cuando la hubo, una respuesta por parte de dichas autoridades.⁶⁷

(f) [si] la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte

38. Por último, la petición cumple el requisito del artículo 14(1) inciso f),⁶⁸ ya que fue presentada por una organización sin vinculación gubernamental establecida en Chiapa de Corzo, Chiapas, México, territorio de una de las Partes del ACAAN, en este caso los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁹

IV. DETERMINACIÓN

39. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que las aseveraciones de la petición SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*) no satisfacen del todo los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. En conformidad con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica al Peticionario que cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con todos los requisitos del artículo 14(1). Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el **14 de julio de 2010**, el Secretariado dará por terminado el proceso con respecto a la petición SEM-10-001.

66. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte."

67. El Secretariado refiere a las numerosas cartas del Peticionario dirigidas a varias autoridades ambientales de diferente niveles de gobierno, y que se mencionaron en la parte relativa al requisito del artículo 14(1)(c).

68. "El Secretariado podrá examinar peticiones [...] si el Secretariado juzga que la petición:

(f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte."

69. Véase a este respecto SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009), § 25(c).

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

p.p.: Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, representante alterno de México
Sr. David McGovern, representante alterno de Canadá
Sra. Michelle DePass, representante alterna de Estados Unidos
Sr. Evan Lloyd, director ejecutivo del Secretariado de la CCA
Peticionario

