

19

D·P·A·A·N

Derecho y políticas
ambientales en
América del Norte



Comisión para la
Cooperación Ambiental
de América del Norte

EB ÉDITIONS YVON BLAIS
A THOMSON COMPANY

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

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montréal (Québec) Canada H2Y 1N9
Tel.: (514) 350-4300
Fax: (514) 350-4314
Correo electrónico: info@ccemtl.org

<http://www.cec.org>

ISBN: 2-89451-806-4

© Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2004

Depósito legal-Bibliothèque nationale du Québec, 2004
Depósito legal-Bibliothèque nationale du Canada, 2004

Disponible en français – ISBN: 2-89451-804-8
Available in English – ISBN: 2-89451-805-6

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 de estos recursos es responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por estos tres países; fue creada por el 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 eficaz 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 a través de 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 cuerpo rector y está integrado por los principales funcionarios ambientales de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El CCPC está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con 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, protección y 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, 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, incluidos documentos oficiales relativos al novedoso procedimiento de peticiones ciudadanas que faculta a los ciudadanos y las organizaciones de los países del TLCAN a argumentar cuando consideren que una Parte del Acuerdo no está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental.

Índice

Prefacio	XI
Determinaciones del Secretariado en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (julio de 2002 a agosto de 2004).	1
SEM-00-006 Tarahumara.	3
SEM-01-001 Cytrar II	35
SEM-02-001 Explotación forestal en Ontario	53
SEM-02-002 Aeropuerto de la Ciudad de México	97
SEM-02-003 Pulpa y papel	119
SEM-02-004 Proyecto El Boludo	145
SEM-02-005 ALCA-Iztapalapa	181
SEM-03-001 Ontario Power Generation	191
SEM-03-002 Home Port Xcaret	229
SEM-03-003 Lago de Chapala II	239
SEM-03-004 Alca-Iztapalapa II	269
SEM-03-005 Technoparc de Montreal	281

SEM-03-006	Cytrar III	327
SEM-04-001	Residuos Peligrosos en Arteaga	343
SEM-04-002	Contaminación Ambiental en Hermosillo	369

Prefacio

Cuando Canadá, Estados Unidos y México (las Partes) crearon el TLCAN en 1994, también establecieron el ACAAN. El ACAAN respalda los objetivos y las metas ambientales del TLCAN 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 del ACAAN. El presente volumen de la serie DPAAN, ofrece un panorama actualizado de las actividades que, desde junio de 2002, el Secretariado ha realizado en materia de peticiones ciudadanas para la aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15.

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 y en las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas*, adoptadas por el Consejo en octubre de 1995 y revisadas en junio de 1999. 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 ayudan a apoyar a los peticionarios, las Partes del ACAAN, así como a miembros de la ciudadanía interesados en tomar las acciones necesarias que consideren apropiadas sobre los asuntos señalados. Tanto la integración de un expediente de hechos como la publicación de su versión final requieren del voto aprobatorio de al menos dos terceras partes del Consejo.

A agosto de 2004 y desde 1995, el Secretariado ha recibido 44 peticiones ciudadanas: 14 se refieren a Canadá, 22 a México y ocho 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 contra toda una industria. Las diversas peticiones se refieren a tipos diferentes de legislación, aunque predominan las relativas a protección del hábitat, prevención de la contaminación y evaluación ambiental. A la fecha, 34 de las peticiones están cerradas, sea porque se publicó ya el expediente de hechos final o porque se dieron por terminadas en una etapa anterior.

Desde 1994, nueve peticiones han dado como resultado la publicación de un expediente de hechos. Estas peticiones son las siguientes: SEM-96-001 (*Cozumel*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-98-007 (*Metales y Derivados*); SEM-99-002 (*Aves migratorias*); SEM-98-006 (*Aquanova*); SEM-97-006 (*Río Oldman II*); SEM-98-004 (*Minería en BC*); SEM-00-004 (*Tala en BC*); y SEM-97-002 (*Río Magdalena*)

Al 31 de agosto de 2004, diez peticiones están activas. El Secretariado elabora, por instrucciones del Consejo, cuatro expedientes de hechos relativos a las peticiones: SEM-00-006 (*Tarahumara*), SEM-02-003 (*Pulpa y papel*), SEM-02-001 (*Explotación forestal en Ontario*) y SEM-03-005 (*Montreal Technoparc*). Está pendiente la votación del Consejo sobre la publicación del expediente de hechos final sobre SEM-00-005 (*Molymex II*). El Secretariado recomendó un expediente de hechos de SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), votación que también está pendiente. El Secretariado está revisando dos peticiones a la luz de la respuesta de las Partes para determinar si ameritan la elaboración de expedientes de hechos: SEM-03-006 (*Cytrar III*) y SEM-00-003 (*Lago Chapala II*). El Secretariado, asimismo, espera respuesta de la Parte sobre SEM-04-001 (*Residuos peligrosos en Arteaga*). El Secretariado desestimó SEM-04-002 (*Contaminación ambiental en Hermosillo*) y otorgó a los peticionarios 30 días para entregar una petición revisada.

Este año se celebró el décimo aniversario del TLCAN y de la CCA. Durante la sesión ordinaria anual en Puebla; México, en junio de 2004, el Consejo adoptó la Declaración de Puebla, que reconoce al décimo aniversario de la CCA como una oportunidad para que el Consejo revise los avances, reafirme su compromiso con la CCA y defina nuevas orientaciones para el futuro. En cuanto a las peticiones sobre la aplicación de la legislación ambiental, en términos de los Artículos 14 y 15, el Consejo precisó: "Continuamos apoyando el proceso de peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación, y nos comprometemos a explorar for-

mas en las que cada una de las Partes puede informar sobre la manera en que se han abordado los asuntos planteados en las peticiones ciudadanas a lo largo del tiempo”.

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, bajo el encabezado *Peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental*, y también pueden solicitarse por correo electrónico en info@ccemtl.org. Las determinaciones del Secretariado y otros documentos publicados hasta el 31 de agosto de 1997 fueron compilados en el número correspondiente al invierno de 1998 de esta serie. Las determinaciones y otros documentos publicados entre septiembre de 1997 y el 31 de agosto de 2000 están reunidos en el volumen 5, y aquellos de septiembre 1 de 2000, al 30 de junio de 2002, se encuentran en el volumen 9. Los expedientes de hechos publicados a partir del de Cozumel, están reunidos en los volúmenes 6, 8, 11, 12, 13, 14, 15 y 17. Para mayor información sobre números anteriores, sírvase dirigirse a Les Editions Yvon Blais Inc. en comandes@editionsyvonblais.qc.ca o <http://www.editionsyvonblais.com> o en el teléfono (800) 363-3047 (Canadá) o (450) 266-1086.

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

1 de septiembre de 2004

Historial de las 34 peticiones ciudadanas recibidas por la CCA en relación con la aplicación efectiva de la legislación ambiental, 1 de enero 1997 – 31 de agosto de 2004*

Acciones	2004 Enero a 31 agosto	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Peticiones recibidas	SEM-04-001/ Residuos peligrosos en Arteaga (Mx) (27 de enero, presentada nuevamente el 16 de marzo y el 25 de mayo)	SEM-03-001/ Ontario Power Generation (Can) (1 de mayo, presentada nueva-mente el 14 de agosto)	SEM-02-001/ Explotación forestal en Ontario (Can) (6 de febrero)	SEM-01-001/ Cytrar II (Mx) (14 de febrero)	SEM-00-001/ Molymex I (Mx) (27 de enero)	SEM-99-001/ Methanex (EU) (18 de octubre)	SEM-98-001/ Guadalajara (Mex) (9 de enero — presentada nuevamente el 15 octubre 1999)	SEM-97-001/ B.C. Hydro (Can) (2 de abril)
	SEM-04-002/ Contaminación Ambiental en Hermosillo (Mx) (14 de julio)	SEM-03-002/ Home Port Xcaret (Mx) (14 de mayo)	SEM-02-002 Aeropuerto de la ciudad de México (Mx) (7 de febrero)	SEM-01-002/ AAA Packaging (Can) (12 de abril)	SEM-00-002/ Neste Canada (EU) (21 de enero)	SEM-99-002/ Aves migratorias (EU) (19 de noviembre)	SEM-98-002/ Ortiz Martínez (Mex) (presentada nuevamente el 4 de agosto)	SEM-97-002/Rio Magdalena (Mex) (15 de marzo)
		SEM-03-003/ Lago de Chapala II (Mx) (23 de mayo)	SEM-02-003/ Pulpa y Papel (Can) (8 de mayo)	SEM-01-003/ Dermet (Mx) (14 de junio)	SEM-00-003/ Bahía Jamaica (EU) (2 de marzo)	SEM-98-003/ Grandes Lagos (EU) (27 de mayo — presentada nuevamente el 5 de enero 1999)	SEM-97-003/ Granjas Porcícolas de Quebec (Can) (9 de abril)	
		SEM-03-004/ ALCA-Iztapalapa II (Mx) (17 de junio)	SEM-02-004 Proyecto El Boludo (Mx) (23 de agosto — presentada nuevamente el 10 y 24 De octubre)		SEM-00-004/ Tala en B.C. (Can) (15 de marzo)			SEM-97-004/ Canadian Env. Defence Fund (Can) (26 de mayo)
		SEM-03-005/ Technoparc de Montreal (Can) (14 de agosto)	SEM-02-005 ALCA-Iztapalapa (Mx) (25 de noviembre)		SEM-00-005/ Molymex II (Mex) (6 de abril — presentada nuevamente el 31 de julio)		SEM-98-004/ Minería en BC (Can) (29 de junio)	SEM-97-005/ Biodiversidad (Can) (21 de julio)
					SEM-00-006/ Tarahumara (Mex) (9 de junio)		SEM-98-005/ Cytrar I (Mex) (23 de julio)	SEM-97-006/ Oldman II (Can) (4 de octubre)

* Nota: Véase en Legislación y Políticas Ambientales, Volumen 5 (Otoño de 2000) una lista de las determinaciones entre 1995 y 1996.

Acciones	2004 (Enero a 31 agosto)	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Peticiones recibidas (suite)	SEM-03-006/ Cytrar III (Mx) (15 de agosto)						SEM-98-006/ Aquanova (Mex) (20 de octubre) SEM-98-007/ Metales y Derivados (Mex) (23 de octubre)	SEM-97-007/ Lago de Chapala (Mex) (10 de octubre)
Determinaciones de continuar el proceso conforme a los artículos 14(1), 14(2)** y 14(3)	SEM-04-001 (30 de junio)	SEM-03-006 (29 de agosto) SEM-03-004 (9 de septiembre) SEM-03-005 (15 de septiembre) SEM-03-001 (19 de septiembre) SEM-03-003 (19 de diciembre)	SEM-02-002 (22 de febrero) SEM-02-001 (25 de febrero) SEM-02-003 (7 de junio) SEM-02-004 (26 de noviembre)	SEM-01-001 (24 de abril) SEM-01-001 (13 de junio) SEM-00-006 (6 de noviembre)	SEM-00-002 (17 de abril, fusionada con SEM-99-001) SEM-00-004 (8 de mayo) SEM-00-005 (19 de octubre)	SEM-98-007 (5 de marzo) SEM-98-006 (17 de marzo) SEM-98-005 (9 de abril) SEM-98-004 (25 de junio) SEM-98-003 (8 de septiembre) SEM-99-002 (23 de diciembre)	SEM-97-002 (8 de mayo) SEM-97-006 (23 de enero y 8 de mayo) SEM-97-007 (2 de octubre) SEM-98-004 (30 de noviembre)	SEM-96-004 (22 de enero) SEM-97-001 (1º y 15 de mayo) SEM-97-002 (6 de octubre) SEM-97-003 (8 de mayo y 9 de julio)
Peticiones desestimadas conforme a los artículos 14(1), 14(2)	SEM-04-001 (20 de febrero – presentada nuevamente el 16 de marzo)	SEM-03-001 (15 de julio – presentada nuevamente el 14 de agosto)	SEM-02-004 (19 De septiem- bre – presentada nuevamente el 10 y 24 de octubre)	SEM-01-002 (24 de abril)	SEM-98-001 (11 de enero)	SEM-98-002 (18 de marzo)	SEM-97-005 (26 de mayo)	SEM-97-004 (25 de agosto)

** El Secretariado ha emitido determinaciones para ambos artículos, 14(1) y 14(2), en diversas de estas peticiones.

Acciones	2004 (Enero a 31 agosto)	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
<p>Peticiones desestimadas conforme a los artículos 14(1), 14(2) (<i>surite</i>)</p>	<p>SEM-04-001 (20 de abril – presentada nuevamente el 25 de mayo) SEM-04-002 (30 de agosto)</p>	<p>SEM-03-002 (31 de julio)</p>	<p>SEM-02-005 (17 de diciembre)</p>	<p>SEM-01-003 (19 de septiembre)</p>	<p>SEM-00-003 (12 de abril) SEM-00-001 (25 de abril) SEM-00-005 (13 de julio) (presentada nuevamente el 31 de julio 2000)</p>	<p>SEM-98-001 (13 de septiembre)</p>	<p>SEM-98-002 (23 de junio) SEM-98-003 (14 de diciembre)</p>	
<p>Solicitudes de información adicional de la Parte conforme al Artículo 21(1)(b)</p>					<p>SEM-98-003 (24 de marzo)</p>	<p>SEM-97-002 (13 de septiembre)</p>	<p>SEM-97-003 (16 de febrero)</p>	
<p>Peticiones desestimadas después de la respuesta</p>	<p>SEM-03-001 (28 de mayo)</p>		<p>SEM-02-002 (25 de septiembre)</p>	<p>SEM-98-003 (5 de octubre)</p>	<p>SEM-00-002 y SEM-99-001 (30 de junio) SEM-97-007 (14 de julio) SEM-98-005 (26 de octubre)</p>			<p>SEM-96-003 (2 de abril)</p>

Acciones	2004 (Enero a 31 agosto)	2003	2002	2001	2000	1999	1998	1997
Notificaciones al Consejo de la elaboración de un expediente de hechos	SEM-03-005 (19 de abril) SEM-02-004 (17 de mayo) SEM-03-004 (23 de agosto)	SEM-00-006 (29 de agosto) SEM-02-003 (8 de octubre) SEM-02-001 (17 de diciembre)	SEM-97-002 (5 de febrero) SEM-01-001 (29 de julio) SEM-00-006 (29 de agosto) SEM-02-001 (12 de noviembre)	SEM-98-004 (11 de mayo) SEM-00-004 (27 de julio) SEM-00-005 (20 de diciembre)	SEM-98-007 (6 de marzo) SEM-98-006 (4 de agosto) SEM-99-002 (15 de diciembre)	SEM-97-006 (19 de julio) SEM-97-003 (29 de octubre)	SEM-97-001 (27 de abril)	
Expedientes de hechos concluidos en su versión definitiva	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-98-007 (11 de febrero)		SEM-97-001 (11 de junio)			SEM-96-001 (24 de octubre)

**Determinaciones del Secretariado en
términos de los artículos 14 y 15
del Acuerdo de Cooperación
Ambiental de América del Norte
(julio de 2002 a agosto de 2004)**



SEM-00-006

(Tarahumara)

PETICIONARIO: COMISIÓN DE SOLIDARIDAD Y DEFENSA
DE LOS DERECHOS HUMANOS,
ASOCIACIÓN CIVIL

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 9 de junio de 2000

RESUMEN: Los Peticionarios aseveran que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la denegación de justicia ambiental a pueblos indígenas en la Sierra Tarahumara en el Estado de Chihuahua. En particular aseveran omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionada con el proceso de denuncia popular, presuntos delitos ambientales y otras supuestas violaciones respecto de los recursos forestales y el medio ambiente en la Sierra Tarahumara.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 15(1)
(29 de agosto
de 2002) Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).

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

Notificación al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1)

Número de petición: SEM-00-006 (Tarahumara)
Peticionarios: Comisión de Solidaridad y Defensa
de los Derechos
Humanos A.C. (Cosyddhac)
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción: 9 de junio de 2000
Fecha de la determinación: 29 de agosto de 2002

RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones que aseveren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1), el Secretariado determina si la misma amerita solicitar una respuesta de la Parte correspondiente, como estipula el artículo 14(2). A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que amerita la elaboración de un expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15. El Consejo, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede entonces instruir al Secretariado para que elabore un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública, también mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

La presente determinación contiene el análisis realizado por el Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de la petición presentada el 9 de junio de 2000 por la "Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C." (la "Peticionaria") en conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN.

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la denegación de justicia ambiental a pueblos indígenas en la sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua, México. En particular asevera omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionada con el proceso de denuncia popular, la persecución de probables delitos ambientales y otras supuestas violaciones relacionadas con los recursos forestales y el medio ambiente en la sierra Tarahumara.

El 6 de noviembre de 2001, el Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones de la petición no satisfacen los requisitos del artículo 14(1), mientras que otras sí los satisfacen. Asimismo, el Secretariado consideró que, a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2), la petición ameritaba solicitar a la Parte una respuesta con relación a dichas aseveraciones.

El 15 de febrero de 2002 la Parte envió al Secretariado su respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. México afirma que tramitó debidamente las denuncias populares y recursos de revisión sobre los cuales el Secretariado le solicitó una respuesta. La Parte indica también que ha resuelto 139 denuncias populares más interpuestas por comunidades tarahumaras en el periodo comprendido de febrero de 1998 a marzo de 2000, y que ha iniciado otras acciones para mejorar la participación de estas comunidades en la protección ambiental de la zona. Respecto de la presunta omisión en la persecución de probables delitos ambientales, la respuesta de México afirma que la autoridad determinó que los hechos de que tuvo conocimiento no coinciden con el tipo penal, salvo en los casos que están presuntamente pendientes de resolución.

Habiendo examinado la petición a la luz de la respuesta de la Parte en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado notifica al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de algunas de las aseveraciones que consideró meritorias de una respuesta de la Parte. La respuesta de México muestra detalladamente el seguimiento que se dio a las denuncias populares, pero de la información proporcionada no se desprende que la autoridad pertinente haya realizado las acciones de aplicación debidas conforme a lo dispuesto por la LGEEPA, respecto de la mayoría de los casos específicos

planteados en la petición. Las cuestiones que la petición planteó relativas a la aplicación efectiva del procedimiento de denuncia popular como mecanismo que permita a los pueblos indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara participar en la protección ambiental, así como las acciones mencionadas en la respuesta de México que las autoridades han emprendido para mejorar la participación de las comunidades de la zona, merecen presentarse en un expediente de hechos. Asimismo, las cuestiones planteadas en la petición sobre la persecución de probables delitos ambientales permanecen abiertas no obstante la respuesta de la Parte y ameritan examinarse en un expediente de hechos. La aplicación efectiva de la legislación ambiental que prevé estos procedimientos es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente y para la conservación de los recursos naturales. Si bien las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental del tipo en cuestión quizá no ameritarían en lo individual la elaboración de un expediente de hechos, tomadas en conjunto, y considerando la importancia de la participación efectiva de los pueblos indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara en la protección ambiental de esa región, los alegatos de esta petición plantean una cuestión central respecto de la aplicación efectiva de la legislación ambiental que amerita la elaboración de un expediente de hechos.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La petición original constaba de cinco capítulos y 45 páginas. Las Directrices para la presentación de peticiones (las "Directrices") sugieren una extensión de 15 páginas para la presentación de peticiones, excluyendo anexos e información de apoyo (véase el encabezado 3.3 de las Directrices.). El 19 de junio de 2000, el 20 de febrero de 2001 y el 6 de abril de 2001, el Secretariado solicitó a la Peticionaria que modificara la petición para corregir este defecto de forma. En su última comunicación, el Secretariado propuso a la Peticionaria un modo de proceder para reducir la petición. La presente recomendación y el análisis del Secretariado conforme a los artículos 14(1) y (2) se basan en esa petición reducida.¹

En la petición, Cosyddhac asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el trámite efectivo de denuncias populares, la persecución de delitos ambientales, la consulta a pueblos indígenas previa a la

1. Estos documentos pueden consultarse en el Registro sobre Peticiones Ciudadanas en la página de la CCA www.cec.org o pueden solicitarse al Secretariado.

expedición de permisos de tala y el acceso a la información ambiental.² Según la Peticionaria, la Parte está incurriendo en las siguientes omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (se citan textualmente):

- A. Omisión de la Parte, en la aplicación efectiva del artículo 189 en relación con el 191 de la LGEEPA [*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*], en su aspecto de garantizar a los Pueblos Indígenas, en tanto grupos sociales, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición de Denuncia Popular, o desde otra óptica, la omisión de la Parte al negarle a estos Pueblos interés jurídico en sentido lato, tanto como *legitimatío ad processum*, y *legitimatío ad causam*.
- B. Omisión de la Parte, en la aplicación efectiva del artículo 189, en relación con el 190 y 191, todos de la LGEEPA, relativa a la negativa de admitir una Denuncia Popular que cumple con todos los requisitos legales.
- C. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 176 de la LGEEPA, en su aspecto de garantizar a los afectados con motivo de una resolución final dictada en un procedimiento administrativo, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición del Recurso de Revisión, en contra de aquélla, o desde otra óptica, la omisión de la Parte al negarle a los Pueblos Indígenas, interés jurídico en sentido lato, tanto como *legitimatío ad processum*, y *legitimatío ad causam*, en la materia señalada.
- D. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 176 de la LGEEPA, relativa a que a todo Recurso de Revisión debe recaer una resolución que ponga fin al mismo.
- E. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT [Organización Internacional del Trabajo], en relación con autorizaciones otorgadas para el aprovechamiento de recursos forestales maderables.
- F. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 199 en relación con el 189 de la LGEEPA, relativa a la falta de resolución o conclusión de Denuncias Populares.

2. En la petición se cuentan al menos 112 situaciones concretas, considerando los ejemplos de la totalidad de los encabezados, donde se afirma que la Parte no aplicó su ley ambiental de manera efectiva. La estructura original de la petición dedicaba un capítulo de hechos (Capítulo III, ahora Apéndice I) para narrar la historia procesal de cada una de las denuncias populares y acciones de la autoridad que se emplean como ejemplos para documentar cada una de las 21 aseveraciones (contenidas en el Capítulo IV que se conservó en el cuerpo de la petición).

-
- G. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CFPP (sic), en lo tocante a no participar al MP [Ministerio Público] Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistentes en el desmonte, destrucción de vegetación natural y cambio de uso de suelo sin contar con autorización, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
 - H. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante al desmonte de terreno, y cambio de uso de suelo, sin autorización de la Ley Forestal.
 - I. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal la probable existencia de delitos ambientales consistente en cortar, arrancar, derribar o talar árboles sin autorización, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
 - J. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo relativo al delito de cortar, arrancar, derribar, talar árboles, o realizar aprovechamiento de recursos forestales, sin contar con la autorización de la Ley Forestal.
 - K. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal la probable existencia de delitos ambientales consistente en ocasionar dolosamente incendio en bosque y vegetación forestal dañando recursos naturales, la flora, fauna silvestre y ecosistema.
 - L. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo concerniente al delito de ocasionar dolosamente incendio en bosque y vegetación forestal dañando recursos naturales, la flora, fauna silvestre y ecosistema.
 - M. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 419 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal la probable existencia de delitos ambientales consistentes en el transporte, acopio y transformación de recursos forestales sin autorización de la Ley Forestal, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
 - N. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 416 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal la probable existencia de delitos ambientales consistentes en descargar y depositar aguas residuales en aguas nacionales, en menoscabo de la salud pública, recursos naturales, flora, fauna y calidad del agua.

- O. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 169 *in fine* de la LGEEPA, el cual establece, en base a una lectura integral, que una vez dictada la resolución a que hace referencia el número 168 de la ley en cito, de verificarse hechos, actos u omisiones que pudieran configurar uno o más delitos, la autoridad ambiental deberá hacerlos del conocimiento del MP.
- P. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 202 de la LGEEPA, en lo tocante a que la Profepa [Procuraduría Federal de Protección al Ambiente], Chihuahua, a pesar de haber realizado visitas de inspección, derivadas en su mayoría de Denuncias Populares, en las cuales constató de manera directa la comisión de actos, hechos y omisiones constitutivos de delitos ambientales, no interpuso Denuncia Penal sobre los mismos.
- Q. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 de la LGEEPA al no acumular una Denuncia Popular interpuesta a un expediente preexistente abierto con motivo de una Denuncia Popular previamente presentada de contenido igual.
- R. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 y 192 de la LGEEPA, al no haber acordado una Denuncia Popular y, en consecuencia, dejado de efectuar las diligencias necesarias con el fin de determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones planteados en la misma.
- S. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 en relación con el 190 de la LGEEPA, en lo tocante a no acordar una Denuncia Popular, al no haber sido turnada la misma al órgano competente.
- T. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 193 de la LGEEPA, al resolver una Denuncia Popular sin informar al Denunciante las consideraciones adoptadas respecto a las pruebas e información aportada.
- U. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 159 Bis 3, en relación con el 159 Bis 4, ambos de la LGEEPA, al negarse a proporcionar información ambiental solicitada.

La Peticionaria afirma que estas presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el Código Penal Federal (CPF), la Ley Forestal (LF) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT) constituyen la denegación de justicia ambiental a pueblos indígenas en la sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua, en contravención a lo dispuesto

por los artículos 6 y 7 del ACAAN. La parte final de la petición afirma que las 21 aseveraciones y sus ejemplos “configuran una pauta persistente”.³

El Secretariado, tras analizar la petición conforme a los artículos 14(1) y 14(2), solicitó a la Parte una respuesta únicamente respecto de las aseveraciones contenidas en los encabezados A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T de la petición.⁴

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

El Secretariado recibió la respuesta de México a la petición el 15 de febrero de 2002. Ésta consta de una respuesta concisa a los encabezados A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T de la petición, apoyada en un gran número de documentos anexos que muestran con detalle el trámite que se dio a las denuncias populares y recursos de revisión materia de la petición. La respuesta alega el debido cumplimiento por parte de la autoridad ambiental de sus funciones en la atención de las denuncias populares referidas en los encabezados A, F, R, S y T de la petición.

La respuesta afirma:

[L]a Parte mexicana, con fundamento en los artículos 5 (1) (j), (2), 6 y 7 del ACAAN [...], dio seguimiento de manera oportuna, en un procedimiento justo, abierto y equitativo a un total de 173 denuncias populares presentadas en el periodo comprendido de febrero de 1998 a marzo de 2000, relacionadas con la comisión de diversos actos violatorios de la LGEEPA cometidos en la Sierra Tarahumara, mismas que fueron admitidas en su totalidad por la Profepa y registradas en el Sistema Nacional de Atención a la Denuncia Popular. Cabe mencionar que, con fundamento en el artículo 191 de la LGEEPA [...], la Unidad de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa, Chihuahua, acusó recibo a los denunciantes de la presentación de cada una de las denuncias antes señaladas, girando, dentro del término de diez días a su recepción, el acuerdo de calificación recaído a cada denuncia y notificó a los denunciantes dichos acuerdos.⁵

Respecto de las aseveraciones sobre la aplicación efectiva del recurso de revisión en los casos señalados en la petición (encabezados C y D), la respuesta afirma que la Parte, “...con fundamento en los artículos

3. Página 18 de la petición.

4. En la sección IV.A de esta notificación se resume el análisis conforme a los artículos 14(1) y 14(2).

5. Páginas 2 y 3 de la respuesta de la Parte.

7 (3) y (4) del ACAAN y 176 de la LGEEPA [...] resolvió dos recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Profepe, Delegación de Chihuahua, a que se refiere el Secretariado en su determinación, de conformidad con la fracción II del artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) [...] en el sentido de confirmar el oficio impugnado”.⁶

En relación con las aseveraciones de la petición sobre la investigación y persecución de delitos ambientales, la Parte afirma que no puede responder a la aseveración contenida en el encabezado G, porque el artículo citado por la Peticionaria (artículo 418 del Código Federal de Procedimientos Penales—CFPP) no corresponde con el asunto que se alega (previsto en el artículo 418 del Código Penal Federal—CPF). Sobre el encabezado H, la Parte afirma que “...se refiere a una denuncia penal presentada ante el Ministerio Público Federal por la Comunidad del Ejido San Diego de Alcalá el 21 de septiembre de 1999. Al respecto, esta Parte, con fundamento en el inciso a) del párrafo 3 del artículo 14 del ACAAN, solicita al Secretariado no continuar con el trámite porque afirma que dicha denuncia está sujeta a un procedimiento administrativo pendiente de resolución ante el Ministerio Público Federal, quien determinará si es procedente la consignación del expediente al juez competente”.⁷

Respecto de los encabezados I, K, M y O, que se refieren a la omisión de participar al Ministerio Público Federal la probable existencia de delitos ambientales en distintos casos, la respuesta señala que se resolvieron las denuncias populares aludidas, se realizaron visitas de inspección, se siguieron procedimientos administrativos y, en algunos casos, se impusieron sanciones administrativas a los responsables. Según la respuesta, la autoridad ambiental no dio parte al Ministerio Público Federal porque los hechos, actos y omisiones constatados por la autoridad no encuadran en el tipo penal.⁸ Por último, la respuesta indica que la Parte mexicana ejerció acción penal y emitió una resolución administrativa, respecto de la denuncia popular aludida en el encabezado N.

Por otra parte, la respuesta de México señala que “...a partir del año 2000, se realizaron una serie de reuniones entre las autoridades involucradas de esta Parte [y las comunidades indígenas afectadas y las Organizaciones No Gubernamentales], con el objeto de informarles periódicamente el estado de sus denuncias y aclarar cualquier situación

6. Páginas 8 y 9 de la respuesta de la Parte.

7. Páginas 10 a 12 de la respuesta de la Parte. La denuncia sobre la que la Parte invoca el artículo 14(3)(a) también se menciona en el encabezado M.

8. Páginas 11 y 12 de la respuesta de la Parte.

legal que se presentara en torno a las mismas, sirviendo tales reuniones como foros para la exposición de situaciones ambientales que se suscitan en esta área geográfica...”. Por último, la respuesta de México indica que esa Parte pretende integrar “comités de vigilancia participativa para la conservación de los recursos naturales” en la zona.⁹

IV. ANÁLISIS

A. Antecedentes

Esta notificación se refiere a la etapa del proceso que corresponde al artículo 15(1) del ACAAN. El Secretariado determinó previamente que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte con acuerdo a los criterios del artículo 14(2).

El 6 de noviembre de 2001, el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN.¹⁰ La petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b), (d) y (f) del artículo 14(1) porque fue presentada por escrito en español, uno de los idiomas oficiales de las Partes;¹¹ la Peticionaria se identifica claramente en la petición como una organización sin vinculación gubernamental (Cosyddhac) con domicilio en la ciudad de Chihuahua, estado de Chihuahua, México.¹² La petición parece encaminada a promover actividades de aplicación de la legislación ambiental y no a hostigar una industria, ya que se enfoca principalmente en la forma en que la autoridad ambiental ha atendido las denuncias presentadas por pueblos indígenas y otros grupos interesados en la protección de los recursos naturales en la sierra Tarahumara. Se consideró cumplido también el requisito señalado en el inciso (c) porque la petición y sus anexos contienen suficiente información para analizar las aseveraciones que se plantean. La petición incluyó información sobre los medios por los que los pueblos indígenas y otros grupos de la sierra Tarahumara han pretendido participar en la aplicación efectiva de la ley para la protección de los recursos naturales de esa sierra, sobre el trámite que la autoridad le ha dado a sus denuncias y sobre las razones por las que la Peticionaria considera omisa la actuación de la autoridad.

9. Páginas 16 y 17 de la respuesta de la Parte.

10. SEM-00-006 (Tarahumara), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001).

11. Véase también el encabezado 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones.

12. Página 1 y anexo 0 de la petición.

En cuanto al inciso (e), el Secretariado determinó que la mayoría de las aseveraciones de la petición se refiere a asuntos que se han comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte.¹³ Asimismo, la mayoría de las aseveraciones de la petición se ajusta a lo dispuesto en el preámbulo del artículo 14(1), que plantea que una petición debe aseverar “que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. El Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones no se ajustan porque no se refieren a disposiciones que sean “legislación ambiental” en los términos del ACAAN,¹⁴ o porque se refieren a situaciones consumadas respecto de las cuales la autoridad ambiental no podría haber realizado algún acto de aplicación de la legislación ambiental al momento de presentarse la petición, y en consecuencia no puede afirmarse que México “está incurriendo” en una omisión en esos casos.

El Secretariado evaluó la petición considerando en conjunto los criterios del artículo 14(2) del ACAAN, y concluyó en su determinación del 6 de noviembre de 2001 que dicha petición ameritaba una respuesta de la Parte respecto a las aseveraciones contenidas en los encabezados A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T.

La petición plantea que la supuesta falta de acceso a la denuncia popular representa un daño a los pueblos indígenas y otros grupos de la sierra Tarahumara en tanto restricción al ejercicio del derecho de participar en la protección del medio ambiente mediante la denuncia de

13. Véanse los anexos 5, 10, 20, 49 y 51 de la petición.

14. El artículo 45(2) del ACAAN establece la definición de legislación ambiental:

Para efectos del Artículo 14 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.

posibles violaciones a la ley ambiental [artículo 14(2)(a)]. El Secretariado consideró que la aplicación efectiva de la denuncia popular como herramienta de acceso a la justicia ambiental, a que se refiere la petición, así como la aplicación efectiva de la legislación penal para la protección de los recursos boscosos de la sierra Tarahumara, es un asunto cuya ulterior consideración en este proceso contribuirá a la consecución de las metas del ACAAN [artículo 14(2)(b)]. La petición aborda los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, y el Secretariado considera que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a esos recursos [artículo 14(2)(c)]. El asunto que plantea la petición es precisamente que los esfuerzos de estos grupos por emplear los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte para denunciar daños al medio ambiente de la sierra Tarahumara no fueron exitosos debido a la supuesta omisión de la Parte en la aplicación de su legislación ambiental. Finalmente, la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación [artículo 14(2)(d)].

Como consecuencia de la determinación del Secretariado del 6 de noviembre de 2001, la Parte presentó su respuesta el 15 de febrero de 2002, de acuerdo con el artículo 14(3) del ACAAN.

B. Razones por las que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

En conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta de México, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Como se detalla en esta sección, la información proporcionada por la Parte en su respuesta permite conocer el trámite que se dio a las denuncias populares materia de esta petición mediante las cuales algunos pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara reportaron actos de destrucción o aprovechamiento ilícitos del bosque de esa sierra. Con base en esa información, quedan resueltas las cuestiones planteadas en la petición sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de dos de las 33 denuncias en cuestión.¹⁵ En el caso de las demás denuncias, ya sea que subsisten las cuestiones sobre si la autoridad omitió alguna o varias de las acciones concretas que conforman el trámite, o bien parece que éstas se realizaron fuera del plazo

15. Véanse el Anexo 15 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 12 de octubre de 1998 y por el Ejido Rocroyvo, el 18 de febrero de 2000.

señalado por la ley. En cuanto a la investigación y persecución de probables delitos ambientales, a excepción de un caso, la autoridad decidió que los hechos de que tuvo conocimiento no constituyen delitos, sin fundar ni motivar esta resolución (requisitos mínimos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y sin comunicársela a los denunciantes. Por otra parte, respecto de los alegatos de la petición relacionados con los recursos de revisión interpuestos a raíz de denuncias populares, las aseveraciones de la Peticionaria no se confirman y no ameritan documentarse en un expediente de hechos porque la respuesta de México muestra que esos recursos sí fueron resueltos.

Como se ha dicho, la respuesta de la Parte consta de una respuesta concisa a las aseveraciones planteadas en los encabezados A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T, y de múltiples anexos que documentan el trámite que la autoridad ambiental pertinente dio a las denuncias populares y recursos de revisión materia de la petición, sobre los cuales el Secretariado solicitó una respuesta.¹⁶

Para simplificar el análisis de la petición a la luz de la respuesta de la Parte, éste se realizó agrupando los alegatos en tres rubros:¹⁷

1. Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas al procedimiento de denuncia popular (artículos 189, 190 al 193 y 199 de la LGEEPA) señaladas en los encabezados A, F, R, S y T de la petición;
2. Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a la investigación y persecución de probables delitos ambientales (artículos 416, 418 y 419 del CPF y artículos 169 y 202 de la LGEEPA) señaladas en los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P de la petición;
3. Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas al recurso de revisión (artículo 176 de la LGEEPA) señaladas en los encabezados C y D de la petición.

16. A excepción del documento contenido en el Anexo II, respecto del cual el Secretariado no logró identificar el caso al que se refiere.

17. Una denuncia puede encuadrar en más de un encabezado (*i.e.*, la del 12 de octubre de 1998, presentada por el Pueblo Tepehuán de las Fresas, que fue señalada como causal de incumplimiento por la Peticionaria en los puntos A.2, F.3, I.3 y O.1). Lo mismo aplica para las inspecciones. El apéndice A de esta recomendación contiene una relación de las denuncias (populares o penales), recursos e inspecciones, señalando los encabezados en que se menciona cada una.

1. *Supuestas omisiones en la aplicación efectiva del procedimiento de denuncia popular (artículos 189, 190 al 193 y 199 de la LGEEPA)*

La Peticionaria asevera en los encabezados A, F, R, S y T de la petición que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por el indebido trámite de 30 denuncias populares sobre tala ilegal y destrucción del bosque de la sierra Tarahumara. Estas denuncias populares fueron presentadas entre febrero de 1998 y marzo de 2000 por diversos grupos: la Comunidad de San Ignacio de Arareco; las Comunidades de los Ejidos de Ciénega de Guacayvo, de San Diego de Alcalá y de El Consuelo; los pueblos indígenas Rarámuri y Tepehuán, y por la Coalición Rural/Rural Coalition. La mayoría de las denuncias populares se refiere a actividades o hechos que los denunciantes consideran una amenaza al ecosistema de la sierra Tarahumara y a la subsistencia y patrimonio de las culturas serranas.

El trámite de la denuncia popular, conforme a los artículos 191 al 199 de la LGEEPA, puede resumirse en lo siguiente:

- Al recibir una denuncia popular, la autoridad debe emitir un acuerdo de calificación para admitir, no admitir o acumular la denuncia, y debe notificar al denunciante de esta circunstancia dentro de los diez días siguientes a la presentación de la denuncia.
- En caso de que los hechos materia de la denuncia no fuesen competencia de la autoridad que la recibe, ésta debe remitirla a la autoridad competente. Ello implica lo siguiente: acusar de recibido (sin admitir la instancia); turnar la denuncia a la autoridad competente para que ésta a su vez la acuerde y resuelva, y notificar al denunciante que la denuncia fue turnada a la autoridad correspondiente, mediante acuerdo fundado y motivado.
- Admitida la instancia, la autoridad debe notificar al denunciado para que dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles exponga los documentos y pruebas que a su derecho convenga.
- La autoridad debe comprobar los hechos, actos u omisiones, realizando las diligencias necesarias e iniciando los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes y, en su caso, los procedimientos administrativos que se deriven de los anteriores.

- El denunciante puede coadyuvar con la autoridad y ésta debe manifestarle al momento de resolver la denuncia las consideraciones adoptadas respecto de la información proporcionada por el denunciante.
- La autoridad debe notificar al denunciante en caso de que no se compruebe que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan la ley, y el denunciante puede hacer las observaciones que juzgue convenientes.

Según la petición, las denuncias presentadas por los pueblos indígenas y otros grupos de la sierra Tarahumara no se han tramitado conforme a lo que establece la LGEEPA: algunas no han sido admitidas; algunas que sí se han admitido no se han resuelto ni tramitado como lo marca la ley, y no se han realizado las diligencias que la ley exige. La petición plantea que la supuesta falta de acceso efectivo a la denuncia popular representa un daño a los pueblos indígenas y otros grupos de la sierra Tarahumara en tanto restricción al ejercicio del derecho otorgado por la ley ambiental de participar en la protección del medio ambiente mediante la denuncia de posibles violaciones a dicha ley.

En su respuesta, la Parte afirma que se han tramitado de manera adecuada las denuncias presentadas por los pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara que son materia de la petición, y acompaña copia de múltiples resoluciones u oficios relacionados. La revisión detallada de éstos refleja lo siguiente:

En el encabezado A de la petición, la Peticionaria asevera que la autoridad ambiental ha omitido garantizar a los pueblos indígenas, en su calidad de grupos sociales, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición de la denuncia popular, al no admitir denuncias populares presentadas por estos grupos. En el encabezado R de la petición, la Peticionaria alega que la autoridad ambiental no acordó una denuncia popular y por lo tanto ha dejado de efectuar las diligencias necesarias para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones planteadas en la misma. De la respuesta de México se desprende que la autoridad acordó debidamente sólo dos de las 19 denuncias sobre las que la Peticionaria asevera en estos encabezados que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de la LGEEPA.¹⁸ Cuatro de las

18. Véanse el Anexo 15 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncia presentada por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas)

denuncias no se acordaron,¹⁹ mientras que en los 13 casos restantes se acordaron en un plazo mayor (por entre unos días y más de un mes) al plazo de diez días señalado por la LGEEPA.²⁰

En el encabezado F de la petición, la Peticionaria alega que la autoridad omitió concluir debidamente el procedimiento de diez denuncias populares, a través de la emisión de una resolución definitiva dictada como resultado del procedimiento administrativo derivado de inspecciones forestales.²¹ Conforme al artículo 17 de la LFPA, la autoridad administrativa debe resolver en un plazo de cuatro meses.²² Los documentos que la Parte anexa a su respuesta permiten concluir que la autoridad resolvió las diez denuncias en que se alega dicha omisión, si bien en todos los casos la autoridad emitió el acuerdo correspondiente con posterioridad a los plazos señalados por la ley. En tres de las denuncias, la autoridad no informó al denunciante, aun cuando aquélla llevó a cabo procedimientos administrativos imponiendo medidas correctivas y sanciones económicas.²³ Respecto de otra denuncia, la Profepa la admitió únicamente en lo relativo a los hechos denunciados de su competencia, turnándola a la Comisión Nacional del Agua (CNA) respecto de aquellos hechos que por ley le correspondía conocer a esa autoridad. La respuesta no indica que la CNA dio trámite a esa denuncia.²⁴

En el encabezado S de la petición, la Peticionaria asevera que la autoridad ambiental, habiendo recibido una denuncia popular fuera de su competencia, omitió turnarla a la autoridad competente, que a su vez

el 12 de octubre de 1998, y denuncia presentada por el Ejido Rocoroyvo el 18 de febrero de 2000.

19. Véanse los anexos 1, 2, 3, 4 y 16, 17 y 19 de la petición y los anexos I y III de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por José María Fuentes Rodríguez *et al.* (Comunidad Choguita) el 26 de octubre de 1998; por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 4 de diciembre de 1998 y por integrantes del comisariado ejidal del Ejido Ciénega Guacayvo el 26 de julio y 4 de octubre de 1999.
20. Véanse los anexos 57 y 66 al 80 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por diversos Pueblos Indígenas Rarámuris, por conducto de Agustín Bravo Gaxiola, el 7 de diciembre de 1998, 7 y 18 de febrero de 2000 y 15 de marzo de 2000.
21. Encabezado F, p. 8 de la petición.
22. El artículo 160 de la LGEEPA en su segundo párrafo establece la supletoriedad de la LFPA en materia de procedimientos y recursos administrativos, entre otras.
23. Véanse los anexos 15, 26 y 27 de la petición y el Anexo II de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián *et al.* (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas), el 12 de octubre de 1998, y por Oscar Romero Viezcas (Comunidad del Ejido San Diego de Alcalá), el 16 de junio y el 1 de septiembre de 1999.
24. Véanse los anexos 26 y 27 de la petición y el Anexo II de la respuesta de la Parte. Denuncia presentada por Oscar Romero Viezcas (Comunidad del Ejido San Diego de Alcalá), el 1 de septiembre de 1999.

debía acordar dicha denuncia. La respuesta de México señala que “no cuenta con la información que permita conocer el estado en que se encuentran dichas denuncias”.²⁵

Finalmente, en el encabezado T de la petición, la Peticionaria señala que al momento de resolver una denuncia sobre tala supuestamente ilegal, la autoridad omitió manifestar sus consideraciones al denunciante respecto de la información proporcionada por el mismo, como lo exige el artículo 193 de la LGEEPA. La resolución de la denuncia que se anexa a la respuesta de México indica que los hechos denunciados no constituyen actos que deban ser sancionados por tratarse de tala autorizada. Sin embargo, la resolución no “manifiesta las consideraciones” de la autoridad respecto a la información proporcionada por el denunciante, como lo exige la ley.²⁶

En resumen, no obstante que la respuesta de México es muy detallada, los documentos anexos a ésta no permiten concluir que la autoridad pertinente haya realizado las acciones de aplicación previstas por la LGEEPA respecto de la mayoría de los casos específicos planteados en la petición. De las resoluciones y oficios anexos a la respuesta se desprende que la autoridad aplicó de manera exacta la legislación ambiental respecto de sólo dos de las 33 denuncias sobre las que versa la presente notificación.²⁷ En el caso de las demás denuncias, la autoridad omitió alguna o varias de las acciones concretas que conforman el trámite, o éstas se realizaron fuera del plazo señalado por la ley (por unos cuantos días en aproximadamente la mitad de los casos, y por aproximadamente un mes en los otros). El que no se hayan tramitado estas denuncias populares dentro del plazo requerido es especialmente relevante a la luz de las otras presuntas omisiones en la aplicación efectiva del proceso de denuncia popular en los casos mencionados en la petición.

El sistema legal mexicano sólo permite a aquellos con un interés jurídico reconocido iniciar un procedimiento judicial contra las personas que en contravención a la normatividad aplicable causan daños al medio ambiente o a los recursos naturales. El procedimiento de denuncia

25. Véanse los anexos 22 a 25 de la petición y las páginas 6 y 7 de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Félix Baiza Duarte (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 13 de octubre de 1999 y por el Pueblo Indígena Tepehuán de Malanoche, el 9 de julio de 1999.

26. Véanse los anexos 58, 59 y 60 de la petición y el Anexo IV de la respuesta de la Parte. Denuncia presentada por Prudencio Ramos Ramos (Pueblo Indígena Rarámuri del Ejido Pino Gordo) el 7 de agosto de 1998.

27. Véanse el Anexo 15 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 12 de octubre de 1998 y por el Ejido Rocoroyvo, el 18 de febrero de 2000.

popular es el único medio del que dispone cualquier interesado para echar a andar la maquinaria del Estado en materia de protección al ambiente. Por ello, la aplicación efectiva por parte de la autoridad ambiental del procedimiento de denuncia popular es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente. Además, el sistema legal mexicano subraya la importancia de asegurar el derecho de los pueblos indígenas de proteger su entorno y sus recursos naturales.²⁸ Las cuestiones que la petición planteó respecto de la aplicación efectiva del procedimiento de denuncia popular como mecanismo que permita a los pueblos indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara participar en la protección ambiental de esa zona, merecen elaborarse y documentarse en un expediente de hechos. El Secretariado considera que amerita elaborarse un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de los artículos 189, 190 al 193 y 199 de la LGEEPA respecto de las denuncias populares en cuestión.

2. Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a la investigación y persecución de probables delitos ambientales (artículos 416, 418 y 419 del CPF y artículos 169 y 202 de la LGEEPA)

Los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P de la petición contienen aseveraciones relativas a la presunta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la investigación y persecución de probables delitos ambientales.

La petición señala que a través de denuncias populares se hicieron del conocimiento de la autoridad ambiental hechos que posiblemente constituían delitos ambientales. Afirma que, además, la autoridad

28. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2.- ...A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:
... V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
... VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución...
LGEEPA, artículo 15.- Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:
...XIII.- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;...

realizó al menos 15 visitas de inspección en las que habría identificado probables delitos ambientales. La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en dos sentidos: al no ejercer las facultades que posee la autoridad ambiental para iniciar investigaciones o dar parte al Ministerio Público Federal de hechos que pudieran configurar esos delitos, conforme a los artículos 169 y 202 de la LGEEPA, y al no aplicar a los hechos presuntamente delictivos los artículos 416, 418 y 419 del CPF, que tipifican y sancionan conductas delictivas que dañan el medio ambiente.²⁹

El artículo 169 de la LGEEPA señala que las autoridades deberán hacer del conocimiento del MPF la realización de actos u omisiones que “pudieran configurar uno o más delitos”.³⁰ Al efecto, la autoridad

29. CPF, Artículo 416.- Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días de multa, al que sin la autorización que en su caso se requiera, o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas:

I.- Descargue, deposite, o infiltre, o lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal, que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua de las cuencas o a los ecosistemas.

Cuando se trate de aguas para ser entregadas en bloque a centros de población, la pena se podrá elevar hasta tres años más...

CPF, Artículo 418.- Al que sin contar con la autorización que se requiera conforme a la Ley Forestal, desmonte o destruya la vegetación natural, corte, arranque, derribe o tale árboles, realice aprovechamientos de recursos forestales o cambios de uso del suelo, se le impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de cien a veinte mil días multa....La misma pena se aplicará a quien dolosamente ocasione incendios en bosques, selva, o vegetación natural que dañen recursos naturales, la flora o la fauna silvestre o los ecosistemas.

CPF, Artículo 419.- A quien transporte, comercie, acopie o transforme recursos forestales maderables en cantidades superiores a cuatro metros cúbicos rollo o su equivalente, para los cuales no se haya autorizado su aprovechamiento conforme a la Ley Forestal, se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de cien a veinte mil días multa, excepto en los casos de aprovechamientos de recursos forestales para uso doméstico, conforme a lo dispuesto en la Ley Forestal.

El párrafo relevante del artículo 169 de la LGEEPA dispone: “En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.”

LGEEPA, Artículo 202.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

30. Lo mismo dispone, para todos los servidores públicos, el artículo 117 del CFPP. También en este sentido, el artículo 202 de la LGEEPA establece que la Profepa tiene la facultad de iniciar acciones ante las autoridades judiciales competentes cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

tendrá que: determinar si los hechos de que tiene conocimiento pueden o no constituir un delito; participar al MPF los hechos que pudiesen constituir un delito; transmitir al MPF todos los datos que tuviere al respecto, y poner a su disposición a los inculpados si hubieren sido detenidos. En el caso de la denuncia popular, la determinación de si los hechos de que tiene conocimiento pueden o no constituir un delito, puede hacerse ya sea en el acuerdo de admisión o en otro por separado, pero —como todo acto de autoridad— debe hacerse por escrito, de manera fundada y motivada, y debe notificarse al denunciante. No es necesario que la autoridad ambiental tenga un conocimiento cierto de que las actividades constituyen delitos (porque es a la autoridad judicial a la que compete determinarlo), sino sólo la certeza de que existen hechos u omisiones que pueden materializar el tipo penal. En el mismo sentido, el artículo 202 de la LGEEPA dispone que la Profepa puede iniciar ante las autoridades competentes las acciones que procedan, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que violen la legislación administrativa o penal.

El proceso que debe seguir el MPF para la persecución y sanción de los delitos es, en términos generales, el siguiente: El MPF debe proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tenga noticia (artículo 113 del CFPP). El MPF debe dictar las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas, impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas objeto o efectos del mismo, saber qué personas fueron testigos, evitar que el delito se siga cometiendo y, en general, impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante (artículo 123 del CFPP). Cuando de la averiguación previa se deduzca que se ha acreditado tanto el cuerpo del delito como la probable responsabilidad del indiciado, el MPF debe ejercitar la acción penal (artículo 134 del CFPP).

La petición asevera que la autoridad ambiental está incurriendo en omisiones al no participar al MPF la probable existencia de delitos ambientales.³¹ De la respuesta de México se desprende que, tanto en los casos en que solamente hubo interposición de denuncias populares o penales como en los que se llevaron a cabo visitas de inspección derivadas de las denuncias, la autoridad tuvo conocimiento de actos u omisiones que probablemente podían constituir delitos ambientales. Sin embargo, respecto de los 45 puntos (denuncias y visitas) sobre los que se reclama esta omisión en los encabezados G, I, K, M, N, O y P de la petición, la autoridad ambiental no parece haber determinado

31. Encabezados G (p. 9), I (p. 10), K (p. 12), M (p. 13), N (p. 13) y O (p. 13) de la petición.

oportunamente y mediante acuerdo fundado y motivado si los hechos en cuestión podían constituir delitos. En su respuesta, México simplemente afirma que la autoridad competente consideró que los hechos no constituían delitos. Sin embargo, el Secretariado no cuenta con información que muestre que en cada caso esa decisión de la autoridad competente se tomó en un acuerdo fundado y motivado.

Respecto de los encabezados I, K y O de la petición, la respuesta de México señala que en 35 ocasiones se impusieron medidas correctivas y sanciones a los responsables de los hechos correspondientes, y que también en estos casos los hechos no se hicieron del conocimiento del MPF porque no materializaron los supuestos de tipo delictivo alguno.³² Sin embargo, tampoco consta que esa determinación por la autoridad ambiental se haya hecho en el momento y forma debidos, ya que cada uno de estos casos involucraba hechos que podían ser constitutivos de delito y no es necesario que las autoridades determinen que los hechos constituyen un delito para que puedan notificar al MPF.³³ Por ejemplo, en ocho de las denuncias populares presentadas por pueblos indígenas y varias comunidades a través de Agustín Bravo Gaxiola el 15 de marzo de 2000, en las cuales se denuncia la tala ilegal y el acopio de recursos forestales maderables, entre otros probables delitos, los actos denunciados son susceptibles de integrar el tipo señalado en el artículo 418 del CPF. No hay ninguna indicación de que la autoridad haya participado esos actos al MPF, o de que la autoridad haya aplicado el criterio correcto para determinar si debía notificarlos al MPF.

En el encabezado P de la petición también se asevera que la autoridad ambiental ha omitido interponer denuncias penales no obstante haber constatado directamente la probable comisión de delitos ambientales.³⁴ La autoridad ambiental constató hechos probablemente constitutivos de delitos en 15 visitas de verificación. En el caso de dos de éstas, los habitantes del Ejido habían presentado denuncias penales respecto de los mismos hechos constatados, por lo que no era necesario que la autoridad los hiciera del conocimiento del MPF.³⁵ En los otros casos, sin embargo, se desprende de la respuesta de México que la autoridad ambiental halló indicios de la comisión de conductas delictivas que no hizo del conocimiento del MPF.³⁶ La respuesta de México señala que

32. Véanse los anexos 1,2, 7-12, 15-17, 19, 22-27, 42, 43, 49, 50, 58-63, 66-70 y 74-80 de la petición y las páginas 11, 12, 14 y 15 de la respuesta de la Parte.

33. Véanse los anexos VIII, IX y XII de la respuesta de la Parte.

34. Encabezado P (p. 13) de la petición.

35. Véase el Anexo XIII de la respuesta de la Parte.

36. Véase el Anexo III de la respuesta de la Parte.

dichas denuncias fueron resueltas al imponerse, como resultado de las visitas de verificación, medidas correctivas y sanciones administrativas a los responsables de los hechos consignados en ellas. En la respuesta de México se argumenta nuevamente que los hechos no se hicieron del conocimiento del MPF porque no acreditaron los supuestos de tipo delictivo alguno. Sin embargo, no consta en la respuesta ninguna determinación fundada y motivada de la autoridad ambiental en que se apoye esta supuesta decisión de no dar parte al MPF.

Respecto de los seis puntos a que se refiere el encabezado G de la petición,³⁷ la Peticionaria cometió un error al citar la disposición que presuntamente no se aplica de manera efectiva. La Parte afirma que dicho error le impide responder a las aseveraciones de ese encabezado.³⁸ Sin embargo, dada la descripción en la petición de las acciones a que se refieren estas aseveraciones, es claro que se trata de un error tipográfico y que la Peticionaria se refería al artículo 418 del Código Penal Federal y no del Código Federal de Procedimientos Penales. Además, el Secretariado señaló ese error en su solicitud a la Parte de una respuesta.³⁹ Dado que México no respondió a estas aseveraciones, éstas permanecen abiertas.

Respecto de la denuncia a que se refiere el encabezado N de la petición, la respuesta de México señala que la autoridad presentó una denuncia de hechos ante el MPF el 23 de mayo de 2000.⁴⁰ Sin embargo, la denuncia de hechos que se anexa a la respuesta se refiere a la supuesta remoción de vegetación natural y cambio de uso de suelo sin autorización (artículo 418 del CPF) mientras que el encabezado N se refiere a la supuesta descarga y depósito de aguas residuales en aguas nacionales, en menoscabo de la salud pública, recursos naturales, flora, fauna y calidad del agua (artículo 416 del CPF). Ese anexo no incluye información sobre el trámite que la Comisión Nacional del Agua (autoridad competente en esta materia) haya dado a la denuncia en cuestión. En consecuencia, no puede constatararse si la CNA realizó alguna acción respecto de los hechos señalados en el encabezado N.

37. Véanse los anexos 13, 14, 14A, 26, 27, 57, 64 y 65 de la petición. Denuncias presentadas por la Comunidad de San Ignacio de Arareco el 18 de julio de 1999; por Oscar Romero Viezcas (Ejido San Diego de Alcalá) el 16 de junio y el 1 de septiembre de 1999, y por Prudencio Ramos Ramos (Pueblo Indígena Rarámuri del Ejido Rocheachi) el 7 de diciembre de 1999 y el 10 de marzo de 2000, así como la Auditoría Técnico-Forestal realizada en la Comunidad Colorada de los Chávez, en septiembre de 1999.

38. Página 10 de la respuesta de la Parte.

39. SEM-00-006 (Tarahumara), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001), página 2.

40. Respuesta de la Parte, página 13 y Anexo XI.

En el caso de la denuncia presentada el 4 de octubre de 1999 por la Comunidad del Ejido Ciénega de Guacayvo, objeto del encabezado M de la petición,⁴¹ la Parte indica en su respuesta que dicha denuncia está sujeta a un procedimiento pendiente de resolución ante el MPF, y solicita al Secretariado no continuar con el trámite. Sin embargo, la Parte no incluye información que permita al Secretariado confirmar que se trata de un procedimiento pendiente en los términos del artículo 14(3)(a) del ACAAN. Más allá del dicho de la Parte de que el asunto es materia de un procedimiento pendiente, no se conoce el trámite seguido a la denuncia penal en cuestión. De la respuesta de México y sus anexos no se desprende que este asunto sea materia de un procedimiento iniciado por la Parte en los términos del artículo 14(3)(a), por lo que ha lugar a continuar con el trámite respecto a este alegato.⁴² Dado que México no respondió a esa aseveración, la cuestión de si México está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental respecto de esta denuncia permanece abierta.

Finalmente, en el encabezado H la petición asevera que México ha incurrido en omisiones en el trámite y resolución de una denuncia penal presentada el 21 de septiembre de 1999.⁴³ La respuesta de México solicita de nuevo al Secretariado no continuar el trámite respecto de este alegato en virtud de que la denuncia penal se encuentra sujeta a un procedimiento administrativo pendiente de resolución.⁴⁴ Sin embargo, la respuesta de México tampoco incluye información que permita al Secretariado determinar que ese asunto sea materia de un procedimiento pendiente en los términos del artículo 14(3)(a) del ACAAN, por lo que ha lugar a continuar con el trámite respecto a este alegato.⁴⁵ Nuevamente en este caso, la cuestión de si México está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental respecto de esta denuncia permanece abierta, dado que México no respondió a este alegato.

41. Véanse el Apéndice 1, punto G.7 (p. 28) de la petición (sin anexo) y las páginas 12 y 13 de la respuesta de la Parte.

42. El Secretariado ha determinado en otras ocasiones que para aplicar el artículo 14(3)(a) debe comprobar que existe un procedimiento pendiente de resolución en los términos del ACAAN y que ese procedimiento se refiere al mismo asunto que la petición. En este caso no se han proporcionado al Secretariado los elementos para comprobar ninguno de estos hechos. Véanse los artículos 14(3)(a) y 45(3) del ACAAN; SEM-99-001 (Methanex), Determinación conforme al artículo 14(3) (30 de junio de 2000); SEM-97-006 (Oldman River II) Notificación conforme al artículo 15(1) (19 de julio de 1999); SEM-97-001(BC Hydro) Notificación conforme al artículo 15(1) 15(1) (27 de abril de 1998); SEM-98-004 (Minería en BC) Notificación conforme al artículo 15(1) 15(1) (11 de mayo de 2001); SEM-00-004 (Tala en BC) Notificación conforme al artículo 15(1) 15(1) (27 de julio de 2001); y SEM-01-001 (Cytrar II) Notificación conforme al artículo 15(1) (29 de julio de 2002).

43. Página 10 de la petición.

44. Páginas 10 y 11 de la respuesta de la Parte.

45. Idem.

En resumen, de la respuesta de México no se desprende que la autoridad ambiental y el Ministerio Público Federal hayan aplicado de manera efectiva la legislación ambiental en cuanto a la investigación y persecución de probables delitos ambientales. En el expediente de hechos que amerita elaborarse respecto de esta petición se procurará documentar tanto el proceso mediante el cual la autoridad ambiental determinó si los hechos en cuestión de que tuvo conocimiento eran probablemente constitutivos de delitos ambientales como los acuerdos por los que determinó si haría esos hechos del conocimiento del Ministerio Público Federal, conforme a los artículos 169 y 202 de la LGEEPA. Asimismo, se amerita elaborar un expediente de hechos para generar información sobre si México está aplicando de manera efectiva los artículos 416, 418 y 419 del CPF respecto de esos hechos que según la petición probablemente constituyen delito.

3. *Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas al recurso de revisión (artículo 176 de la LGEEPA)*

Los encabezados C y D de la petición contienen aseveraciones relativas al debido trámite de recursos de revisión presentados en relación con las denuncias populares en cuestión.

Los artículos 176 al 181 de la LGEEPA disponen que aquellas personas que se vean afectadas por una resolución administrativa definitiva, emitida con motivo de diversos actos de aplicación de esa ley, podrán impugnar tales resoluciones. De una lectura integral de los artículos 8º Constitucional, 176 al 181 de la LGEEPA y 17 y 83 al 96 de la LFPA, se desprende que el trámite del recurso de revisión es el siguiente: La autoridad debe acordar la admisión o no del recurso de revisión; en su caso, debe acordar el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido y debe examinar los agravios planteados por el recurrente. La autoridad debe dictar resolución definitiva dentro de los cuatro meses siguientes. La resolución podrá desechar el recurso por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente, y ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar la expedición de uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. La autoridad debe, en breve término, hacer del conocimiento del recurrente la resolución definitiva.

Respecto de la presunta omisión de la Parte en lo relativo al acuerdo de admisión o no admisión de los recursos de revisión a que se

refiere el encabezado C de la petición, la respuesta de México muestra que se acordó la admisión de los recursos en cuestión y exhibe los oficios correspondientes. Asimismo, respecto de la presunta omisión de la Parte en lo relativo a emitir resolución definitiva respecto de los recursos de revisión señalados en el encabezado D de la petición, la respuesta de México muestra que los recursos señalados fueron resueltos y acompaña los oficios resolutivos correspondientes.⁴⁶ Por lo tanto, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre los alegatos de la petición relacionados con los recursos de revisión interpuestos a raíz de denuncias populares.

4. *Resumen*

Las cuestiones que plantea la petición respecto a la tramitación efectiva de la denuncia popular como mecanismo para participar a la autoridad la existencia de presuntas violaciones a la legislación ambiental, ameritan la elaboración de un expediente de hechos, no obstante que la respuesta de la Parte permite conocer el trámite que se dio a las denuncias populares presentadas por pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara que son materia de la petición. Respecto de la mayoría de los casos específicos planteados en la petición, los oficios y resoluciones proporcionados con la respuesta de México no resuelven las cuestiones planteadas en la petición acerca de si la autoridad pertinente realizó las acciones de aplicación debidas conforme a lo dispuesto por la LGEEPA.⁴⁷ La respuesta de México proporciona mucha información relevante sobre el trámite que se dio a las denuncias en cuestión, pero esa información no resuelve la cuestión central de si México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en esos casos. La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos para ampliar la información sobre esa cuestión.

Asimismo, las cuestiones planteadas en la petición sobre la investigación y persecución de probables delitos ambientales ameritan abordarse en un expediente de hechos. En particular, el expediente de hechos procurará documentar el estado que guardan las denuncias penales presentadas al Ministerio Público Federal señaladas en la petición, el proceso mediante el cual la autoridad ambiental determinó si los hechos

46. Véanse las páginas 8 y 9 de la respuesta de la Parte, así como sus anexos VI y VII.

47. En concreto, se hace referencia a los casos señalados en los encabezados A (salvo las denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián [Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas] el 12 de octubre de 1998 y aquella presentada por el Ejido Rocoroyvo el 18 de febrero de 2000), F, G, H, I, K, M, N, O, P (salvo las visitas de inspección en donde se constataron hechos ya denunciados por los ejidatarios, referidas en el Anexo XIII de la respuesta de la Parte), R, S y T de la petición.

en cuestión de que tuvo conocimiento eran hechos probablemente constitutivos de delitos ambientales y los acuerdos por los que determinó si haría esos hechos del conocimiento del Ministerio Público Federal.

La Peticionaria afirma que las omisiones en el trámite de las denuncias populares presentadas por pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara constituyen una pauta persistente de denegación de acceso a la justicia ambiental a esas comunidades. El ACAAN subraya la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente y contempla como metas de las Partes, entre otras, lograr niveles altos de protección del ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes.⁴⁸ La petición indica también que las omisiones alegadas se dan en el contexto de los artículos 6 y 7 del ACAAN, que establecen el compromiso de las Partes del ACAAN de iniciar de manera oportuna procedimientos judiciales para procurar sanciones y soluciones adecuadas en caso de violaciones a la legislación ambiental. La aplicación efectiva por parte de las autoridades ambientales mexicanas del procedimiento de denuncia popular es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente. Igualmente importante es la colaboración entre la autoridad ambiental y el Ministerio Público Federal para la adecuada investigación y persecución de probables delitos ambientales. La elaboración de un expediente de hechos sobre esta petición promovería la aplicación efectiva de las disposiciones de la legislación ambiental de la Parte que permiten a los pueblos indígenas y otras comunidades rurales de la sierra Tarahumara participar mediante la presentación de denuncias en la protección de los bosques y la conservación de los ecosistemas de esa región.

En el caso de las presuntas omisiones en el trámite de los recursos de revisión, la respuesta de México resuelve las cuestiones planteadas en la petición, y el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos al respecto.

Si bien las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental del tipo que se aseveran en esta petición quizá no ameritarían en lo individual la elaboración de un expediente de hechos, tomadas en conjunto, y considerando la importancia de la participación efectiva de los pueblos indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara en la protección ambiental de esa región, los alegatos de esta petición plantean una cuestión central respecto de la aplicación efectiva de la legislación ambiental que amerita la elaboración de un expediente de hechos.

48. Preámbulo, sexto párrafo, y artículos 1 (a) y (g) y 5 (1) del ACAAN.

V. RECOMENDACIÓN

Por las razones expuestas en esta Notificación, el Secretariado informa al Consejo que, a la luz de la respuesta de México, considera que las aseveraciones de la petición SEM-00-006 que ameritaron solicitar a la Parte una respuesta respecto de la presunta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 169, 189, 190 al 193, 199 y 202 de la LGEEPA, así como los artículos 416, 418 y 419 del CPF, sí ameritan la elaboración de un expediente de hechos. La petición afirma omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la denuncia popular y la persecución de probables delitos ambientales, en los casos presentados por pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara materia de la petición, que a la luz de la respuesta de México merecen presentarse en un expediente de hechos. La aplicación efectiva de la legislación ambiental que prevé estos procedimientos es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana —particularmente de los pueblos indígenas— en la protección del ambiente y para la conservación de los recursos naturales.

Sometido respetuosamente a su consideración el 29 de agosto de 2002.

Víctor Shantora
Director Ejecutivo Interino

APÉNDICE A

Fecha de la Denuncia	Interpuesta por	Encabezados en los que encuadra la denuncia
1.- 14/10/1998	Comunidad Choguita	A.1, I.1
2.- 12/10/1998	Tepehuán de las Fresas	A.2, F.3, I.3, O.1
3.- 04/12/1998	Tepehuán de las Fresas	A.3, F.4, I.4, O.2
4.- 07/12/1998	Comunidad Rochéachi	A.4, G.4
5.- 15/03/2000	Ejido Cuiteco (A.B.G.)	A.5, I.14
6.- 15/03/2000	Ejido Baragomachi (A.B.G.)	A.6, I.15
7.- 15/03/2000	Ejido Monterde (A.B.G.)	A.7, I.16
8.- 15/03/2000	Ejido Basonaivo (A.B.G.)	A.8, I.17
9.- 15/03/2000	Ejido Mesa de Arturo (A.B.G.)	A.9, I.18
10.- 07/02/2000	Ejido Churo (Domingo Carrillo)	A.10, I.19
11.- 15/03/2000	Ejido Churo (A.B.G.)	A.11, I.20
12.- 15/03/2000	Ejido del Refugio (A.B.G.)	A.12, I.21
13.- 15/03/2000	Ejido Ocoviachi (A.B.G.)	A.13, I.22
14.- 18/02/2000	Ejido Rocoroyvo	A.14, I.23
15.- 15/03/2000	Ejido Rocoroyvo	A.15, I.24
16.- 15/03/2000	Ejido Areponapuchi	A.16
17.- 15/03/2000	Ejido San Alonso	A.17
18.- 20/08/1998	Ejido el Consuelo	F.1, I.2
19.- 18/08/1999	Ejido San Ignacio Arareco (A.B.G.)	F.2, G.1
20.- 16/06/1999	Ejido San Diego Alcalá (O. Romero)	F.5, G.2
21.- 01/09/1999	Ejido San Diego Alcalá (O. Romero)	F.6, G.3, N.1
22.- 18/02/1998	Ejido Ciénega Guacayvo	F.7, I.7, O.3
23.- 19/07/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	F.8, I.8, O.4
24.- 03/08/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	F.9, I.9, O.5
25.- 08/11/1999	Coalición Rural/Coalition	F.10
26.- 10/03/2000	Ejido Rocheachi	G.5
27.- 13/10/1999	Tepehuán de las Fresas	I.5, S.1
28.- 09/07/1999	Tepehuán de Malanoche	I.6, S.2
29.- 04/10/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	I.10, M.1, O.7, R.2
30.- 01/12/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	I.11

31.- 07/08/1998	Ejido Pino Gordo (P. Ramos)	I.12, T.1
32.- 30/03/1999	Ejido Pino Gordo (J. García y H. Olvas)	I.13
33.- 26/07/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	O.6, R.1

Comentario: (A.B.G) = Demanda interpuesta por Agustín Bravo Gaxiola

Fecha del Recurso	Interpuesto por	Encabezados que corresponden
1.- 17/12/1998	Comunidad Choguila (J. Fuentes)	C.1, D.1
2.- 15/02/1999	Ejido Rochéachi (A.B.G.)	C.2, D.2

Fecha de la Denuncia Penal	Interpuesta por	Encabezados que corresponden
1.- 21/09/99	Ejido San Diego de Alcalá	H.1

Fecha de la Auditoría/ Inspección Forestal	Efectuada en	Encabeza- dos que corr- esponden	¿Procede de Denun- cias de la Petición?
1.- xx/09/1999	Ejido Pino Gordo (Colorada de los Chávez)	G.6, K.1, P.5	Sí (pág 35. petición)
2.- 02/06/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	K.2, P.4	¿?
3.- 11/08/1999	Ejido Ciénega Guacayvo	K.3, P.4'	Sí, la del 03/08/99 y del 03/08/99 (encabezados F.8, I.8, O.4, F.9, I.9, O.5; anexos 43-50 de la petición)
4.- 25/10/99	Ejido Ciénega de Guacayvo	K.4, P.4''	Sí, la del 01/10/1999 (anexo 50 peti- ción)
5.- 31/05/1999	Ejido el Consuelo	P.1	Sí, la del 20/08/98 (encabezados F.1, I.2; anexo 12 de la petición)
6.- 25/11/1999	Ejido San Ignacio Arareco	P.2	Sí, la del 18/08/99 (encabezados F.2, G.2; anexo 14 de la petición)
7.- 04/03/1999	Tepahuán de las Fresas (Ejido Llano Grande)	P.3	Sí, la del 04/12/98 (encabezados A.3, F.4, I.4, O.2; ver pie de página 88 de la petición)
8.- 16/07/1998	Ejido Ciénega de Guacayvo	P.4'''	Sí, la del 18/02/98 (encabezados F.7, I.7, O.3; página 25 de la petición)
9.- xx/xx/xx	Ejido Mesa de Arturo	P.9	¿?
10.- xx/xx/xx	Ejido Churo	P.10	¿?
11.- xx/xx/xx	Ejido Cerocachui	P.11	¿?
12.- xx/xx/xx	Ejido el Refugio	P.12	¿?
13.- xx/xx/xx	Ejido Baragomachi	P.6	¿?
14.- xx/xx/xx	Ejido Monterde	P.7	¿?

15.- xx/xx/xx	Ejido Basonayvo	P.8	¿?
16.- xx/xx/xx	Ejido Ocoviachi	P.13	¿?
17.- xx/xx/xx	Ejido Rocoroyvo	P.14	¿?
18.- xx/xx/xx	Ejido San Alonso	P.15	¿?

SEM-01-001

(Cytrar II)

PETICIONARIO: ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, A.C., LIC. DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 14 de febrero de 2001

RESUMEN: La petición asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto del establecimiento y la operación del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, ubicado en la proximidad de la ciudad de Hermosillo, Sonora, México. Los Peticionarios afirman que el confinamiento de residuos peligrosos Cytrar desarrolló sus actividades en violación de múltiples disposiciones legales, ya que: a) funcionó sin autorización en materia de impacto ambiental; b) desobedeció la normatividad aplicable en el diseño y construcción de sus celdas; y c) depositó residuos peligrosos provenientes de la empresa Alco Pacifico, Inc. de Estados Unidos de América. Los Peticionarios argumentan que estas irregularidades en la disposición de residuos peligrosos han ocasionado daños a la salud humana y al hábitat.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 15(1) Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).
(29 de julio de 2002)

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

Notificación al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1)

Número de petición: SEM-01-001 (Cytrar II)
Peticionario(s): Academia Sonorense de Derechos
Humanos, A.C.
Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Fecha de petición: 14 de febrero de 2001
Fecha de la determinación: 29 de julio de 2002

I. RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones que aseveren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1), el Secretariado determinará si la misma amerita solicitar una respuesta de la Parte correspondiente, como estipula el artículo 14(2). A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que se amerita la elaboración de un expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15. El Consejo, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede entonces instruir al Secretariado para que elabore un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública, también mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

La presente notificación contiene el análisis realizado por el Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de si la petición presentada el 14 de febrero de 2001 por la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Domingo Gutiérrez Mendivil (los "Peticionarios") amerita la elaboración de un expediente de hechos. La petición asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de presuntas violaciones en la construcción y operación del confinamiento de residuos peligrosos conocido como Cytrar, y respecto al negado acceso a los Peticionarios a la información relacionada con esas presuntas violaciones.

El 24 de abril de 2001, el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, el Secretariado consideró que, a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2), la petición ameritaba solicitar una respuesta a la Parte. El 4 de junio de 2001 y el 30 de julio de 2001, México proporcionó al Secretariado información sobre un procedimiento de solución de controversias internacional pendiente de resolución (en adelante, "el arbitraje") que, según la Parte, impide continuar el proceso de esta petición, conforme al artículo 14(3)(a) del ACAAN. La Parte no proporcionó en estas comunicaciones respuesta alguna a las aseveraciones contenidas en la petición.

Según lo expuesto en esta notificación, el Secretariado determina que no se justifica terminar el proceso de esta petición conforme al artículo 14(3)(a) del ACAAN, porque el asunto que la petición plantea no es materia de un procedimiento pendiente de resolución. De acuerdo con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado notifica al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos. El Secretariado considera que desarrollar información en un expediente de hechos sobre contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN relacionadas con promover la transparencia, la participación ciudadana y la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El 14 de febrero de 2001, la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los "Peticionarios") presentaron al Secretariado una petición en conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que el gobierno de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de presuntas violaciones en la construcción y operación del confinamiento de residuos peligrosos conocido como Cytrar, y respecto al negado acceso a los Peticionarios a la

información relacionada con esas presuntas violaciones. Esta es la segunda petición presentada respecto del confinamiento Cytrar. La primera petición, SEM-98-005, fue desestimada el 26 de octubre de 2000.

Cytrar está ubicado en la proximidad de la ciudad de Hermosillo, en el estado de Sonora, México. El confinamiento ya no está operando, debido a que en 1998 la autoridad ambiental negó a Cytrar, S.A. de C.V. la renovación de su autorización de operación. La petición asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 7 de la *Ley Federal de Protección al Ambiente* de 1982 (LFPA)¹, de los artículos 28, 29, 32, 153 y 159 bis 3 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (en adelante, LGEEPA), del artículo 7 del *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos* (en adelante, RRP), del artículo 415 del *Código Penal Federal* (en adelante, CPF)² y de la Norma Oficial Mexicana *NOM-057-ECOL-1993, Que establece los requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado de residuos peligrosos* (en adelante, NOM-057).³

Los Peticionarios aseveran que México omitió aplicar de manera efectiva los artículos 28, 29 y 32 de la LGEEPA al no requerir una manifestación de impacto ambiental previamente a la realización de las obras y actividades del confinamiento de residuos peligrosos ahora conocido como Cytrar, y al permitir su operación a los subsecuentes responsables sin que contaran con autorización en esa materia. En segundo lugar, la petición asevera que la autoridad ambiental omitió aplicar de manera efectiva los artículos 153 de la LGEEPA y 7 del RRP que prohíben la importación de residuos peligrosos para su disposición final en territorio nacional y exigen la repatriación de los residuos peligrosos generados bajo el régimen de importación temporal. La petición afirma que se depositaron en el confinamiento Cytrar los residuos peligrosos abandonados por la empresa Alco Pacífico, S.A. de C.V., que presuntamente debían haberse repatriado a Estados Unidos. La tercera aseveración de la petición es que México no ha sancionado la presunta violación de las especificaciones de la NOM-057 en la construcción de las celdas del confinamiento Cytrar. La cuarta aseveración es que la Parte ha omitido

1. La LFPA estuvo en vigor hasta 1988. La LGEEPA, que la sustituyó, conserva disposiciones en materia de impacto ambiental equivalentes en lo esencial (artículos 28 al 30). En adelante se hace referencia sólo a las disposiciones vigentes.
2. Las penas previstas en este artículo se modificaron por virtud del Decreto del 1º de febrero de 2002 publicado en el Diario Oficial de la Federación (en adelante, "DOF").
3. Así como de la anterior Norma Técnica Ecológica *NTE-CRP-010/88*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 14 de diciembre de 1988, y la Norma Oficial Mexicana *NOM-PA-CRP-006/93*, a la cual se asignaría la nomenclatura que actualmente ostenta, *NOM-057-ECOL-1993*, en virtud del Acuerdo publicado el 22 de octubre de 1993.

aplicar de manera efectiva el artículo 415 del CPF al no ejercer acción penal en atención a la denuncia penal de hechos relativa a las cuestiones antes descritas, presentada por uno de los Peticionarios el 8 de diciembre de 1997 y el 3 de diciembre de 1998. Por último, la petición asevera que México ha violado el derecho a la información ambiental contemplado en el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA al negar a los Peticionarios información ambiental, relacionada principalmente con la naturaleza y origen de los residuos depositados en el confinamiento Cytrar.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

En su respuesta recibida el 4 de junio de 2001, la Parte afirma que “el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra jurídicamente posibilitado de dar respuesta al asunto en comento, en virtud de encontrarse sujeto a un procedimiento de arbitraje para la solución de una controversia internacional con la empresa Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. [“socio inversionista” de Cytrar S.A. de C.V.], debido presuntamente al incumplimiento del Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APRI) celebrado con el Reino de España.”⁴ Por ello, la Parte solicitó no continuar con el trámite de la petición SEM-01-001 de conformidad con lo establecido en el artículo 14(3)(a) del ACAAN.

Tras la determinación del Secretariado del 13 de junio de 2001 en el sentido de que no contaba con suficiente información para evaluar este alegato de la Parte, el 30 de julio de 2001 México envió al Secretariado información adicional sobre la controversia internacional en cuestión. México afirma que, con base en “la conexidad de causas [...] entre la Petición Cytrar II y la controversia internacional sujeta a un procedimiento de arbitraje ante el CIADI, queda demostrado fehacientemente que ‘el asunto (Cytrar II) es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución’ con base a lo estipulado en el Artículo 14.3(a) del ACAAN, y en vista que este último inició procedimentalmente antes que la Petición Cytrar II [...] los Estados Unidos Mexicanos consideran que debe darse por total y absolutamente concluida dicha Petición.”

La Parte no respondió a los asuntos planteados en la petición en ninguna de las dos comunicaciones enviadas al Secretariado.

4. CIADI, número ARB(AF)/00/2, registrado con el número 27 del listado de casos pendientes de resolver.

IV. ANÁLISIS

A. Introducción

Esta notificación corresponde a las etapas del proceso previstas en los artículos 14(3) y 15(1) del ACAAN. El Secretariado determinó previamente que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte considerando los criterios del artículo 14(2).

El 24 de abril de 2001, el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1) (a)-(f) del ACAAN.⁵ Como se señala en dicha determinación, la petición fue presentada al Secretariado por una persona física y una organización sin vinculación gubernamental, aseverando que México ha omitido aplicar de manera efectiva diversos artículos de la LGEEPA, del RRP, del CPF y la NOM-057. Estas disposiciones califican para ser consideradas “legislación ambiental” conforme al artículo 45(2) del ACAAN. El Secretariado también determinó que las aseveraciones cumplían con el requerimiento temporal del artículo 14(1) al referirse a cuestiones sobre las que podían realizarse actos de aplicación al momento en que se presentó la petición. La petición se presentó en español, el idioma designado por México para tales efectos. Los Peticionarios se identifican claramente en la petición, señalando que tienen su domicilio en la ciudad de Hermosillo, Sonora, México. El Secretariado determinó que la información y los documentos proporcionados por los Peticionarios son suficientes para realizar el análisis, en particular considerando que han procurado obtener información adicional, que les ha sido negada. El Secretariado concluyó que la petición no está encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la legislación ambiental en México. La petición asevera también que el asunto se ha comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de México a través de diversos medios, principalmente la denuncia popular, la solicitud de información y el amparo.

El Secretariado procedió a evaluar la petición considerando los criterios del artículo 14(2) del ACAAN, y concluyó en su determinación del 24 de abril de 2001 que dicha petición ameritaba una respuesta de la Parte.⁶ La petición aborda los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, y el Secretariado considera que

5. SEM-01-001 (Cytrar II), Determinación conforme al artículo 14(1) (24 de abril de 2001).

6. Ídem.

se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a esos recursos. Los Peticionarios indican que han iniciado diversos procedimientos administrativos y judiciales, incluyendo una denuncia popular, una denuncia penal, una queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos y cuatro juicios de amparo.⁷ La petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, aunque los Peticionarios sí hacen referencia a algunas noticias de ese tipo. Los Peticionarios afirman que “resulta evidente el perjuicio que [...] causa a todos los habitantes de Hermosillo, Sonora, la existencia del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, que está contaminando el suelo y la atmósfera con desechos tóxicos expuestos al aire libre, y que inminentemente contaminará si es que se contaminaron ya [*sic*] los mantos freáticos que existen en el sitio”. De la información incluida en la petición no se desprende certeza sobre la existencia o no de daños relacionados con el confinamiento, aunque tampoco parece haber información disponible a la ciudadanía sobre el cumplimiento (por parte de Cytrar, S.A. de C.V. y sus antecesoras) de las obligaciones y especificaciones requeridas por la legislación ambiental mexicana para prevenir que el confinamiento de residuos peligrosos cause los daños a la salud humana y al medio ambiente que se invocan en la petición.⁸ Finalmente, el Secretariado consideró que el estudio ulterior en este proceso de los asuntos que plantea la petición sobre la aplicación efectiva de la legislación referente a la disposición final de residuos peligrosos y el acceso de los interesados a la información relacionada, contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN. Con base en todo lo anterior, el Secretariado solicitó una respuesta de México a la petición, el 24 de abril de 2001.

La Parte notificó al Secretariado, el 4 de junio de 2001, que el asunto materia de la petición es materia de un procedimiento internacional, por lo cual, conforme al artículo 14(3)(a) del ACAAN, el Secretariado no debía continuar con el trámite de la petición. Tras examinar la comunicación recibida, el Secretariado informó a la Parte que éste no contaba con información suficiente para determinar que estuviera impedido de continuar con el trámite de la petición conforme al artículo 14(3)(a) del ACAAN. El Secretariado señaló que México contaba aún con 30 días para proporcionar al Secretariado una respuesta a los asuntos planteados en la petición y/o la información necesaria para determinar si el asunto materia de la petición SEM-01-001 (Cytrar II) es el mismo que el asunto materia de la controversia internacional [ARB(AF)/00/2] de que México es parte.

7. Véanse los anexos 5, 8, 12, 13, 15, 17, 27, 31 y 32 la petición.

8. Véanse las páginas 7 a 9 y los anexos 5, 8, 13, 15, 17, 20 a 23, 25, 26, 30, 32, 40 y 41 de la petición.

En su respuesta a dicha determinación del Secretariado, recibida el 30 de julio de 2001, México proporcionó información adicional sobre el asunto materia de esta controversia internacional. Ninguna de las dos comunicaciones enviadas al Secretariado incluyó una respuesta de la Parte a los asuntos planteados en la petición.

B. ¿El Secretariado debe continuar el trámite de la petición conforme al artículo 14(3)(a) del ACAAN?

Conforme al artículo 14(3)(a), cuando el asunto planteado en una petición es materia de un procedimiento pendiente de resolución, el Secretariado da por terminado el trámite de la petición, sin analizar el asunto con mayor profundidad para determinar si se amerita la elaboración de un expediente de hechos. Para aplicar esta forma excepcional de dar por concluida una petición, el Secretariado debe cerciorarse de que exista un “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” y que el asunto materia de la petición sea materia de dicho procedimiento.⁹ Además, debe ser razonable esperar que el “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” que haya invocado la Parte se referirá a, y potencialmente resolverá, los asuntos planteados en la petición. En el caso de esta petición y con base en las comunicaciones de la Parte del 4 de junio de 2001 y del 30 de julio de 2001, y los documentos que las acompañan, el Secretariado determina que no se satisface el de terminación del trámite contemplado por el artículo 14(3)(a).

México es parte demandada en un procedimiento de arbitraje para la solución de una controversia internacional con la empresa Técnicas Medioambientales Tecmed, S.A. El procedimiento se está llevando a cabo ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), y está registrado con el número de caso ARB(AF)/00/2 y listado con el número 27 en los casos pendientes de resolver. La Parte argumenta:

La controversia internacional se suscita por la presunta afectación de las inversiones realizadas en territorio de los Estados Unidos Mexicanos por la empresa “CYTRAR, S.A. DE C.V.” propietaria del confinamiento de residuos peligrosos del mismo nombre, ubicado en las inmediaciones de Hermosillo, municipio de Hermosillo, Sonora, México [...]

9. Véase en este sentido SEM-99-001 (Methanex), Determinación conforme al artículo 14(3) (30 de junio de 2000), así como la definición de “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” en el artículo 45(3) del ACAAN, que incluye “un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte”.

La controversia internacional se deriva de la aplicación de la legislación ambiental por parte de la entonces Semarnap, dado que el 25 de noviembre de 1998 se denegó la renovación de la autorización de operación del confinamiento, ordenándose su cierre, es decir que la controversia internacional sujeta a arbitraje se centra en el acto de autoridad por el cual se denegó una autorización, en este caso de operación [...]

A su vez, la causa de la Petición Cytrar II es dada, desde el punto de vista de los argumentos de los peticionarios, por la emisión o denegación de autorizaciones o permisos, ya que cada uno de los cuatro puntos petitorios refieren, en esencia, al acto de autoridad para autorizar la operación del confinamiento controlado de residuos peligrosos, la movilización de tierras contaminadas, la construcción de celdas de confinamiento o en su caso el acceso a la información ambiental.

Por todo lo anteriormente expuesto que establece la *conexidad de causas*¹⁰, entendiéndose ésta como la identidad existente entre dos acciones diversas con identidad de causas, entre la Petición Cytrar II y la controversia internacional sujeta a un procedimiento de arbitraje ante el CIADI, queda demostrado fehacientemente que “el asunto (Cytrar II) es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” con base a lo estipulado en el Artículo 14.3(a) del ACAAN, y en vista que este último inició procedimentalmente antes que la Petición Cytrar II, como quedó establecido en el punto 4 de la presente comunicación, los Estados Unidos Mexicanos consideran que debe darse por total y absolutamente concluida dicha Petición [énfasis añadido].¹¹

El artículo 14(3)(a) dispone: “La Parte notificará al Secretariado [...] si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite...” El Secretariado consideró si el ACAAN contempla la terminación del trámite de una petición por “conexidad de causas” (como la define México en su respuesta) con un procedimiento pendiente de resolución. En los términos en que México plantea la conexidad de causas, ésta parecería ser aplicable a procedimientos cuya causa última fuese el mismo evento detonador, aun si aquellos involucrasen asuntos legales y fácticos distintos. El artículo 45 del ACAAN, define “procedimiento judicial o administrativo” para efectos del artículo 14(3), mas no contiene ninguna definición de “asunto”. Sin embargo, ni el texto ni los objetivos del Acuerdo sugieren que deba darse al término “asunto” un sentido tan amplio como el que derivaría de aplicar el principio de

10. Se anexan las tesis jurisprudenciales en las que se sustenta la conexidad conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace de la Legislación de los Estados Unidos Mexicanos [nota del original].

11. Véanse las páginas 3 a 5 de la respuesta de México del 30 de julio de 2001.

conexidad de causas. El Secretariado anteriormente ha dado un sentido restringido a las disposiciones del Acuerdo cuya lectura más amplia defraudaría los objetivos del Acuerdo al permitir holgadamente que el artículo 14(3) ponga fin a la revisión de una petición.¹²

A la Parte que invoca el artículo 14(3)(a) le corresponde mostrar que los asuntos planteados en una petición son los mismos que los asuntos materia de un procedimiento pendiente de resolución. En el presente caso, aunque la petición y el arbitraje pendiente de resolución se refieran al confinamiento Cytrar, una y otro tratan de asuntos diferentes. Según lo indica México, el arbitraje se centra en la *denegación de la renovación de la autorización* para operar el confinamiento Cytrar, la cual presuntamente afectó las inversiones realizadas por Tecmed. En contraste, la petición se centra en supuestas *omisiones en la aplicación efectiva* de la legislación ambiental respecto de presuntas violaciones a la LGEEPA, el RRP, el CPF y la NOM-057-ECOL-1993 en relación con el confinamiento Cytrar (presunta omisión en la evaluación del impacto ambiental, presunta disposición ilegal de residuos, presunta violación de las especificaciones generales para la construcción de celdas y negado acceso a información.)

Más aún, el arbitraje no se refiere a una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental; ni la petición se refiere a los intereses de los inversionistas de Cytrar o a la denegada renovación de la autorización para operar el confinamiento en 1998. Además, México no ha argumentado que alguno de los asuntos fácticos o legales planteados en la petición necesariamente surgirán, a su vez, en el arbitraje, y el Secretariado no tiene razones para suponer que ello sucederá. Para que el artículo 14(3)(a) pueda aplicarse en terminación de una petición, debe ser razonable suponer que el “procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución” que la Parte ha invocado se referirá a, y potencialmente resolverá, los asuntos planteados en la petición. Hasta dónde el Secretariado puede prever, no es probable que el arbitraje se refiera a, y potencialmente resuelva la preocupación de los Peticionarios de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del confinamiento Cytrar. Tampoco existe alguna razón para pensar que el expediente de hechos interferiría con el arbitraje.

12. Véanse SEM-97-006 (Oldman River II) Notificación conforme al artículo 15(1) (19 de julio de 1999); SEM-97-001 (BC Hydro) Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998); SEM-98-004 (BC Mining) Notificación conforme al artículo 15(1) (11 de mayo de 2001); y SEM-00-004 (BC Logging) Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001).

En el caso de la petición Methanex (SEM-99-001), por ejemplo, el Secretariado determinó que estaba impedido de continuar con el trámite de las peticiones porque los mismos alegatos que se presentaban en la petición eran, junto con otros, materia de un arbitraje conforme al Capítulo 11 de Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹³ En ese caso, la petición y el arbitraje internacional se iniciaron por la misma persona (Methanex Corporation) y el asunto planteado en la petición (que Estados Unidos y el estado de California no aplicaban de manera efectiva su legislación ambiental sobre tanques subterráneos de almacenamiento de gasolina) era expresamente materia, entre otras, del procedimiento iniciado por Methanex conforme al TLCAN.

Debido a que los asuntos planteados en la petición no son materia de un procedimiento pendiente de resolución, el Secretariado determina que no está impedido para continuar el proceso de esta petición, conforme al artículo 14(3)(a) del ACAAN.

C. Razones por las que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

De conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos. A falta de respuesta por parte de México a las aseveraciones de la petición, las consideraciones del Secretariado en esta etapa se basan sólo en la petición y en los objetivos del ACAAN.

La petición asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del confinamiento Cytrar, en cinco aspectos: al no requerir la evaluación del impacto ambiental, al permitir la disposición final en Cytrar de los residuos peligrosos de Alco Pacífico, al omitir la aplicación de las especificaciones para la construcción de celdas de un confinamiento, al no perseguir presuntos delitos ambientales y al negar acceso a información ambiental.

1. Aseveraciones sobre la evaluación del impacto ambiental

Los Peticionarios aseveran que México omitió aplicar de manera efectiva los artículos 28, 29 y 32 de la LGEEPA, respecto del confinamiento de residuos peligrosos ahora conocido como Cytrar, al no requerir una manifestación de impacto ambiental previamente a la realización de las obras y actividades del confinamiento y al permitir su operación a

13. Véase SEM-99-001 (Methanex) Determinación conforme al artículo 14(3) (30 de junio de 2000).

los subsecuentes responsables sin que contaran con autorización en esa materia. La petición afirma que el confinamiento nunca obtuvo una autorización en materia de impacto ambiental y reproduce un extracto de un oficio del Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Ecología, del 28 de enero de 1998, que indica:

Cabe aclarar que en relación a la manifestación de impacto ambiental y estudio de riesgo que usted solicita, la empresa en cuestión (se refiere a CYTRAR, S.A., DE C.V.) carecía de la obligación de presentar dichos estudios, en virtud de que cuando inició trámites ante la Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental [...], en el año de 1986, dio cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Federal de Protección al Ambiente [...]¹⁴

Los Peticionarios señalan que la evaluación de impacto ambiental era exigible al confinamiento desde el inicio, conforme al artículo 9 de la LFPA. La petición argumenta que, incluso si ese no fuera el caso, la autorización en materia de impacto ambiental sería exigible al confinamiento conforme a la LGEEPA de 1988. Los Peticionarios argumentan que la aplicación de la LGEEPA para exigir una evaluación de impacto ambiental a un confinamiento existente no violaría la prohibición constitucional de aplicar la ley de manera retroactiva porque el requerimiento de evaluación de impacto ambiental deriva de una disposición de orden público e interés social.¹⁵ Según los Peticionarios, no obstante la afirmación de la autoridad de que el requerimiento de evaluación del impacto ambiental no era aplicable a Cytrar S.A. de C.V., esa empresa elaboró una manifestación de impacto ambiental en 1994, que supuestamente nunca se aprobó. Esto plantea cuestiones en torno al motivo por el que se haya realizado y sobre el trámite que le dio el gobierno.

El Secretariado considera que amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de esta petición, en particular a falta de una respuesta de la Parte, para desarrollar información sobre la aplicación efectiva por parte de México de las obligaciones de Cytrar, S.A. de C.V. en materia de impacto ambiental, a partir de la entrada en vigor del ACAAN el 1º de enero de 1994.

2. Aseveraciones sobre la disposición final de residuos peligrosos de Alco Pacífico en Cytrar

Otra aseveración de los Peticionarios es que México está omitiendo sancionar la supuesta violación a los artículos 153 de la LGEEPA y 7 del

14. Véase la cita en la página 11 de la petición.

15. Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 10 y 19 de la petición.

RRP, cometida presuntamente al depositar en Cytrar, para su disposición final, residuos peligrosos que según los Peticionarios deben repatriarse a Estados Unidos. Los artículos 153 de la LGEEPA y 7 del RRP prohíben la importación de residuos peligrosos para su disposición final en territorio mexicano y exigen la repatriación de los residuos peligrosos generados bajo el régimen de importación temporal.¹⁶

De acuerdo con los Peticionarios, en 1997 el confinamiento Cytrar recibió tierras contaminadas y otros residuos peligrosos abandonados por la empresa Alco Pacífico, S.A. de C.V. para su disposición final. Los Peticionarios afirman que esa empresa operaba bajo el régimen de maquila en el Florido, Tijuana, BC. y que fue clausurada por la autoridad ambiental en abril de 1991. Según la petición, la fundidora de plomo Alco Pacífico abandonó tierras contaminadas y residuos peligrosos importados ilegalmente desde Estados Unidos, así como residuos generados a partir de materia prima introducida al país bajo el régimen de importación temporal, que debían haberse retornado al país de origen. Según la petición, el gobierno mexicano gestionó la disposición final de esos residuos en Cytrar. La Suprema Corte de Los Ángeles,¹⁷ en Estados Unidos, supuestamente proporcionó 2 millones de dólares estadounidenses para ese fin, suma que al parecer era una parte de la multa impuesta por la misma corte a la compañía transportista S.R.S./Quemetco en virtud del transporte ilegal de residuos peligrosos al sitio de Alco Pacífico.¹⁸

El Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de esta petición, en particular a falta de una respuesta de la Parte, para desarrollar información sobre la disposición de final de los residuos de Alco Pacífico en Cytrar, y sobre la aplicación efectiva de los artículos 153 de la LGEEPA y 7 del RRP en relación con ese asunto.

3. Aseveraciones sobre las especificaciones para la construcción de celdas de un confinamiento

La tercera aseveración de la petición es que México no ha sancionado la violación por parte de Cytrar de las especificaciones de la Norma Oficial Mexicana *NOM-057-ECOL-1993*,¹⁹ en la construcción de las

16. Véanse las páginas 3 a 6, 12 y 13, y los anexos 15 y 37 a 39 de la petición.

17. No se proporcionó la referencia a esta decisión de la Suprema Corte de California, Condado de Los Ángeles.

18. Véanse las páginas 6 a 8, y los anexos 20 a 23 de la petición.

19. Que establece los requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.

celdas del confinamiento. Según las autorizaciones concedidas por el Instituto Nacional de Ecología a Cytrar, el confinamiento contaba en 1996 con una celda con capacidad de 16,200 m³, y con una nueva celda con capacidad para 110,000 m³ en 1997.²⁰

En apoyo a la afirmación de que se han incumplido las especificaciones de la NOM-057-ECOL-1993, la petición incluye un extracto de una manifestación de impacto ambiental presentada por Cytrar en 1994, que describe el diseño de las celdas.²¹ Los Peticionarios afirman que "... los muros de contención de las celdas del confinamiento Cytrar no cuentan con la capa de suelo cemento que se menciona en [la manifestación de impacto ambiental] y en algunas áreas al parecer tampoco existe la capa de arena de 30 cm. De ahí que los materiales que se utilizaron como alternativa al muro de 60 cm de concreto que exige en su párrafo 5.1.5 la Norma Oficial Mexicana NOM-CRP-006-ECOL/1993, ni remotamente tienen una resistencia de 240 kg/cm²."²²

Como se dijo en la solicitud del 24 de abril de 2001 de una respuesta de la Parte a esta petición, los Peticionarios como particulares no tienen facultades de verificación y pueden estar limitados por razones técnicas y económicas en su capacidad de obtener información de fuentes distintas que la autoridad ambiental.²³ Los Peticionarios alegan que las autoridades han negado sus solicitudes de que se verifique el cumplimiento de las especificaciones de construcción. La petición indica que a pesar de rehusarse a verificar las celdas, el gobierno anunció en 1998 que realizaría una auditoría ambiental para garantizar que, de ser necesario, se tomen medidas preventivas o de remediación antes de sellar las celdas del confinamiento. Los Peticionarios alegan que el gobierno no tiene intenciones de realizar esa auditoría porque en febrero de 2001, éste anunció que había concedido a la empresa un período de 45 días para sellar el confinamiento. El Secretariado no cuenta con información sobre si se han llevado a cabo estas acciones.

El Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de esta petición, particularmente a falta de una respuesta de la Parte que hubiera permitido una comprensión mejor de la aplicación por parte de México de las especificaciones para celdas de un confinamiento previstas en la NOM-057 respecto de Cytrar.

20. Véanse los anexos 3 y 4 de la petición.

21. Misma que la autoridad ambiental no aprobó, según afirman los Peticionarios.

22. Véanse las páginas 6, 7 y 12 y el anexo 19 de la petición.

23. SEM-01-001 (Cytrar II), Determinación conforme al artículo 14(1) (24 de abril de 2001).

4. *Aseveraciones sobre delitos ambientales*

El cuarto aspecto que plantea la petición es que la Parte ha omitido aplicar de manera efectiva el artículo 415 del CPF que impone una pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de mil a veinte mil días de salario mínimo diario a quien, sin autorización de la autoridad federal competente o contraviniendo los términos en que haya sido concedida, realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, la fauna, la flora o a los ecosistemas.²⁴ El 8 de diciembre de 1997 y el 3 de diciembre de 1998, el Peticionario presentó una denuncia penal de hechos sobre la presunta falta de autorización en materia de impacto ambiental, la supuesta disposición ilegal de residuos peligrosos y la alegada violación de las especificaciones para la construcción de celdas de un confinamiento, a que se hizo referencia en las secciones precedentes.²⁵ Conforme al artículo 182 de la LGEEPA, cualquier persona puede denunciar presuntos delitos ambientales ante el Ministerio Público Federal, responsable de la investigación y persecución de los delitos. El Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de esta petición, en particular a falta de una respuesta de la Parte, para desarrollar información sobre el trámite que siguió a la denuncia penal presentada por el Peticionario y el estado que guarde, en su caso, la investigación penal que hubiese seguido.

5. *Aseveraciones sobre el acceso a la información ambiental*

Por último, la petición asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva del derecho a la información ambiental contemplado en el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA, al negarse a proporcionar a los Peticionarios diversa información ambiental relacionada con Cytrar. El 16 de julio de 1998, el Peticionario presentó una solicitud escrita mediante la cual los Peticionarios procuraron obtener información principalmente sobre la naturaleza y origen de los residuos depositados en el confinamiento Cytrar. El 28 de junio de 1999, la autoridad ambiental negó la entrega de dicha información y los Peticionarios presentaron un amparo en contra de esta negativa. El 12 de julio de 2000, la justicia federal declaró la decisión de la autoridad ambiental violatoria de la garantía de legalidad regulada en los artículos 14 y 16 constitucionales, por falta de motivación. La justicia federal ordenó a la

24. Las penas previstas en este artículo se modificaron por virtud del Decreto del 1º de febrero de 2002 publicado en el DOF.

25. Véanse las páginas 6, 14 y 15 y los anexos 8 y 15 de la petición.

autoridad ambiental la expedición de una resolución fundada y motivada, la cual no se había emitido al momento de presentarse la petición.²⁶ Los Peticionarios afirman que, por ello, la Parte está incurriendo en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto al acceso a la información ambiental.

Otros ejemplos de información que la autoridad ambiental supuestamente también negó a los Peticionarios incluyen de información sobre el acuerdo mediante el cual la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Suprema Corte de Justicia de Los Ángeles gestionaron la disposición final en Cytrar de los residuos abandonados por Alco Pacífico.²⁷

Como el Secretariado apuntó en su determinación del 24 de abril de 2001, las preocupaciones de los Peticionarios parecen basarse en gran medida en la presunta falta de información que pudiera cambiar la percepción de alto riesgo a la salud por la proximidad del confinamiento de residuos peligrosos con la ciudad de Hermosillo. En particular, no parece haber información disponible a la ciudadanía sobre el cumplimiento (por parte de Cytrar y sus antecesoras) de las obligaciones y especificaciones aplicables a los confinamientos de residuos peligrosos conforme a la legislación ambiental mexicana.²⁸ El Secretariado considera que esta petición amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de la aseveración de que se ha negado acceso a la información ambiental relacionada con Cytrar.

En suma, las condiciones conforme al artículo 14(3)(a) para la terminación del proceso de una petición no se satisfacen porque el asunto planteado en la petición no es materia de l procedimiento pendiente de resolución invocado en las comunicaciones de la Parted el 4 de junio y del 30 de julio de 2001. En particular a falta de una respuesta de México a las aseveraciones de la petición, todas las cuestiones planteadas en la petición permanecen abiertas y el Secretariado considera quye ameritan la elaboración ede un expediente de hechos. La observancia y la aplicación efectiva de la legislación relacionada con la disposición final de esiduos peligrosos y el acceso de los interesados a la información pertinente, están relacionados con las metas del ACAAN de mejorar la aplicación efectiva de la legislación ambiental, lograr niveles altos de

26. Véase el anexo 32 de la petición.

27. Véase las páginas 6 a 8 y los anexos 20 a 23 de la petición.

28. Veáanse SEM-01-001 (Cytrar II) Determinación conforme al artículo 14(1) (24 de abril de 2001) y las páginas 7 a 9 y los anexos 5, 8, 13, 15, 17, 20 a 23, 25, 26, 30, 32, 40 y 41 de la petición.

protección del medio ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes, así como promover la transparencia y la participación pública.²⁹

V. RECOMENDACIÓN

El Secretariado informa al Consejo que considera, por las razones expuestas en esta notificación, que la petición SEM-01-001 (Cytrar II) amerita la elaboración de un expediente de hechos. La petición planteó cuestiones que permanecen abiertas, relativas a la aplicación efectiva de los artículos 28, 29, 32, 153 y 159 bis 3 de la LGEEPA, 7 del RRP y 415 del CPF, así como de la NOM-057-ECOL-1993 respecto del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, en Hermosillo, Sonora, México. La elaboración de un expediente de hechos respecto de la petición Cytrar II contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, principalmente a fortalecer la aplicación efectiva de la legislación ambiental y a promover la participación pública mediante el acceso a la información.

Sometido respetuosamente a su consideración el 29 de julio de 2002.

Víctor Shantora
Director Ejecutivo Interino

29. Véanse el preámbulo del ACAAN, párrafos quinto y sexto, y los artículos 1(a), (e), (g), (h) y 5(1).

SEM-02-001
(Explotación Forestal en Ontario)

PETICIONARIO: SIERRA LEGAL DEFENCE FUND Y OTROS

PARTE: CANADÁ

FECHA: 6 de febrero de 2002

RESUMEN: Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (MBR) adoptado al amparo de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario. De conformidad con la sección 6(a) del MBR, es un delito dañar, destruir o capturar nidos o huevos de aves migratorias sin el permiso pertinente. Los Peticionarios afirman que en 2001, las operaciones de tala por clareo destruyeron más de 85,000 nidos de aves migratorias en áreas del centro y el norte de Ontario.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 15(1)
(12 de noviembre de 2002) Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).

ART. 15(1)
(17 de diciembre de 2003) Notificación al Consejo en términos de la Resolución de Consejo 03-05 de que se recomienda la elaboración de un expediente de hechos.

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

Notificación al Consejo conforme al Artículo 15(1) de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos

Número de petición:	SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario)
Peticionarios:	Federación Canadiense para la Naturaleza Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre Earthroots Federación de Naturalistas de Ontario Great Lakes United Sierra Club (Estados Unidos) Sierra Club de Canadá Wildlands League
Representados por:	Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Parte:	Canadá
Fecha de recepción:	6 de febrero de 2002
Fecha de la determinación:	12 de noviembre de 2002

I. RESUMEN EJECUTIVO

El Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) establece un mecanismo para que los ciudadanos presenten peticiones cuando consideren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. En principio, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (el "Secretariado") examina estas peticiones basándose en criterios contenidos en el Artículo 14(1) del

ACAAN. Cuando considera que una petición cumple con los criterios estipulados, el Secretariado determina si la petición amerita, de acuerdo con el Artículo 14(2), solicitar una respuesta de la Parte. A la luz de la respuesta proporcionada por esa Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos [Artículo 15(1)]. El Consejo puede entonces instruir al Secretariado para que prepare un expediente de hechos [Artículo 15(2)].

El 6 de febrero de 2002, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado una petición afirmando que “el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario”.¹ El 25 de febrero de 2002 el Secretariado determinó que la petición cumple con los criterios del Artículo 14 del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte conforme al Artículo 14(2). Canadá presentó su respuesta el 25 de abril de 2002.² En ella, dicho país describe sus prioridades en la aplicación de leyes de vida silvestre y añade que actualmente está llevando a cabo actividades de promoción del cumplimiento en el sector forestal, pero que mantiene el compromiso de actuar en todos los casos de incumplimiento que lleguen a ser de su conocimiento y de acudir a los recursos más eficaces posibles. Agrega que “los Peticionarios no informaron de ningún caso real, por lo que el Gobierno de Canadá no pudo dar una respuesta significativa y fáctica a su principal aseveración” y que “[p]or esta razón y porque los Peticionarios no denunciaron [al Servicio de Vida Silvestre de Canadá] que alguna operación de la industria silvícola en Ontario violaba la sección 6(a) [del Reglamento sobre Aves Migratorias], el Gobierno de Canadá considera que no se amerita un expediente de hechos”. El Artículo 15(1) estipula que cuando considere que, a la luz de la respuesta de la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, el Secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias³ adoptado al amparo de la Ley de la Convención sobre Aves Migratorias 1994 (MBCA)⁴ en relación con actividades de la industria

1. Página 1 de la petición.

2. “Respuesta a la petición SEM-02-001, preparada por el Gobierno de Canadá y presentada al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental”, de fecha 22 de abril de 2002 [la “respuesta”].

3. C.R.C., c. 1035.

4. S.C. 1994, c. 22.

silvícola en Ontario. De conformidad con dicha sección, “[...] es un delito (a) dañar, destruir o capturar nidos o huevos de aves migratorias [...] sin el permiso pertinente”. Las violaciones a la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias podrán sancionarse mediante sentencia directa dictada por un juez o podrán ser juzgadas como delito susceptible de acusación formal.⁵ Los Peticionarios sostienen que el Ministerio de Medio Ambiente de Canadá, por conducto de su Servicio de Vida Silvestre, es el principal responsable de la aplicación de la MBCA.⁶

Los Peticionarios afirman que, según sus investigaciones fundadas en datos estadísticos, las operaciones de tala por clareo en 2001 destruyeron más de 85,000 nidos de aves migratorias en áreas del centro y el norte de Ontario.⁷ Sostienen además que “a pesar de la destrucción generalizada de nidos de aves”,⁸ una solicitud de acceso a la información presentada en 2001 no reveló ni investigaciones ni cargos por violaciones a la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en Ontario.⁹

Los Peticionarios aseveran que en Ontario la extracción de madera se realiza conforme a planes de manejo forestal preparados bajo la supervisión del Ministerio de Recursos Naturales de Ontario, siguiendo normas provinciales y sin participación alguna de las autoridades federales en lo relacionado con la aplicación de la MBCA, que es una ley de naturaleza federal.¹⁰ Afirman que aun cuando se pueden solicitar a Environment Canada (EC) recomendaciones para los planes de manejo forestal y que dicha dependencia ha elaborado directrices no obligatorias¹¹ que ordenan cuáles actividades deben evitarse durante periodos

5. La sección 13 de la MBCA estipula que en caso de ilícitos objeto de sentencia judicial directa, se impondrá multa de hasta \$100,000 en el caso de las personas morales. En el caso de las personas físicas, éstas podrán hacerse acreedoras a una multa de hasta \$50,000 o a hasta seis meses de prisión, o a una combinación de ambas penas. En caso de ilícitos susceptibles de acusación formal, las multas son de hasta \$250,000 para personas morales; en el caso de las personas físicas, la multa es de hasta \$100,000 o hasta cinco años de prisión, o una combinación de ambas penas. En caso de reincidencia, se duplicará la multa máxima aplicable a las personas físicas.
6. Página 3 de la petición.
7. Página 4 de la petición y Apéndice 6 de la misma: Elaine MacDonald y Kim Mandzy, *Migratory Bird Nest Destruction in Ontario* (Toronto: Sierra Legal Defence Fund [SLDF], 2001).
8. Página 1 de la petición.
9. Página 6 de la petición y apéndices 7 y 8 de la misma (solicitud de acceso a información sobre medidas de cumplimiento de la sección 6[a] del Reglamento sobre Aves Migratorias, de fecha 13 de julio de 2001, dirigida por Elaine MacDonald de SLDF a Michael Bogues, Secretario de Acceso a Información y Confidencialidad, Ministerio de Medio Ambiente de Canadá, y material recibido en respuesta a dicha solicitud).
10. Página 5 de la petición.
11. *Environmental Assessment Guideline for Forest Habitat of Migratory Birds*.

críticos del ciclo de vida de las aves migratorias, “EC no realiza actividades de aplicación para garantizar la observancia de este requisito [...]”.¹²

Según los Peticionarios, el Servicio de Vida Silvestre de Canadá considera que la destrucción de los nidos durante la extracción de madera es una matanza “fortuita” y decidió no tomar medidas de aplicación proactivas en contra de la industria maderera porque las violaciones a la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias ocurridas durante las operaciones de aprovechamiento no son intencionales.¹³ Los Peticionarios aseveran que la MBCA no distingue entre violaciones intencionales y no intencionales y que al igual que otras leyes para el bienestar público, su infracción en muchos casos es resultado de conducta involuntaria, no dolosa.¹⁴

Los Peticionarios manifiestan que el Servicio de Vida Silvestre de Canadá prefiere las iniciativas de conservación a las de aplicación en lo relacionado con la industria silvícola, incluso sin tener pruebas de que este enfoque sea más eficaz. Asimismo, argumentan que si bien es cierto que la industria de la madera ha sido muy importante en Canadá y Ontario durante muchas décadas, al actualizar la MBCA en 1994 el gobierno de Canadá no eximió a esta industria del cumplimiento con las leyes encaminadas a la protección de las aves migratorias o sus nidos.

Por último, los Peticionarios manifiestan que al dar consideraciones especiales a la industria silvícola, Canadá no cumple con el requisito de la *Política de Cumplimiento y Aplicación de la Legislación sobre Vida Silvestre*, que establece que “[l]as actividades de cumplimiento y aplicación deben estar plenamente fundadas en el derecho y deben ser justas, predecibles y de aplicación uniforme en todo Canadá”.¹⁵ También argumentan que la “facultad discrecional para el inicio de acción judicial” debe ejercitarse caso por caso y no puede apoyar la decisión de no entablar juicios en contra de toda una industria.¹⁶

Los Peticionarios exponen que el ejercicio razonable de la facultad discrecional de aplicación requeriría la evaluación ambiental de un plan de manejo forestal u operación de aprovechamiento propuesta para sopesar los costos relativos asociados a cada opción, lo que, aseveran, no se ha hecho. También presentan varios argumentos de apoyo a su punto

12. Página 5 de la petición, nota 32.

13. Página 8 de la petición.

14. *Ibid.*

15. Página 11 de la petición.

16. Página 10 de la petición.

de vista de que el costo de aplicación de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias no tiene por qué tener un efecto significativo sobre el presupuesto de EC para actividades de aplicación.¹⁷

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

En su respuesta, Canadá manifiesta que los Peticionarios no informaron debidamente al Secretariado de los recursos a que pueden acudir, como la presentación de denuncias ante el Servicio de Vida Silvestre.¹⁸ Agrega que antes de que se presentara la petición, sólo había recibido una denuncia por escrito informando la destrucción de nidos debida a la extracción de madera en Ontario, y que esta denuncia, que fue debidamente investigada, no fue presentada por ninguno de los Peticionarios.¹⁹ Hace notar que los Peticionarios sólo enviaron dos escritos a las autoridades competentes antes de presentar la petición y que el Servicio de Vida Silvestre dio respuesta a estos escritos, comprometiéndose a proporcionar la información adicional que fuera obteniendo.

Canadá señala que mucho antes de que se presentara la petición, personal del Servicio de Vida Silvestre trató de concertar una reunión con varios de los Peticionarios y con otras organizaciones no gubernamentales interesadas. El objetivo de la reunión era que el Servicio explicara los fundamentos legales de los reglamentos de la MBCA; el enfoque integral hacia la conservación de las aves migratorias, incluida la aplicación, y los fundamentos de la política actual en materia de aplicación de los reglamentos. La dependencia también deseaba solicitar a los Peticionarios sus opiniones sobre el enfoque integral para la conservación de las aves migratorias y, de ser relevante, sobre la posible orientación futura de la reglamentación. Canadá manifiesta que los Peticionarios se tardaron en programar la reunión con el Servicio de Vida Silvestre hasta después de presentada la petición, y manifiesta su preocupación de que la decisión de hacerlo así “no refleja la letra y el espíritu del ACAAN”.²⁰

Según Canadá, por lo menos un Peticionario, la Federación Canadiense para la Naturaleza, participó en un taller celebrado el 12 y 13 de octubre de 2001 en el que se trataron diversos temas sobre las aves migratorias, incluida la aplicación del Reglamento sobre Aves Migratorias.

17. Página 10 de la petición.

18. *Ibid.*

19. Página 1 de la respuesta.

20. Página 2 de la respuesta.

Canadá afirma que las aseveraciones de los Peticionarios no están basadas en ningún caso real en el que puedan haber o no haber omisiones en la aplicación efectiva del Reglamento sobre Aves Migratorias y que, en consecuencia, el gobierno canadiense no puede responder en forma directa a hechos relacionados con dichas aseveraciones.²¹

A pesar de estas reservas, Canadá dio respuesta a la petición. En ella manifiesta que Environment Canada y su dependencia, el Servicio de Vida Silvestre, son responsables de la conservación y protección de las aves migratorias en dicho país.²² Menciona que los programas del Servicio de Vida Silvestre de Canadá se ocupan de la conservación de las aves migratorias desde diversos frentes, como son aplicación de la ley, protección de hábitats, investigación científica y otras medidas de conservación. Canadá afirma que sus prioridades anuales en el área de aplicación de leyes de vida silvestre responden a denuncias ciudadanas, compromisos internacionales y metas de conservación de flora y fauna silvestres y reflejan equilibrio entre inquietudes de la población, ciencia para la conservación y compromisos internacionales. Subraya que en vista de la limitación de recursos materiales y humanos y de que el Reglamento sobre Aves Migratorias debe aplicarse en una región geográfica muy vasta, ciertos componentes del programa para la conservación de las aves migratorias, incluida la gama de opciones de aplicación, necesariamente reciben más atención que otros. Agrega que las actividades de aplicación tienen como meta tanto dar atención proactiva a objetivos de conservación fundamentales establecidos por el Servicio de Vida Silvestre cuanto responder a las inquietudes de la ciudadanía y a nuevos asuntos de conservación.

Canadá reitera que el Servicio de Vida Silvestre debe trabajar en colaboración con “otros departamentos y dependencias federales, gobiernos provinciales y territoriales, así como con la industria, ONG e investigadores, para tomar decisiones que promuevan un panorama sano en un medio ambiente cada vez más complejo”.²³

Añade que la legislación y las normas forestales en vigor en Ontario demandan la protección del medio ambiente, incluida la biodiversidad, y que se invita a dependencias federales a asistir a consultas públicas para que expresen sus opiniones y recomendaciones para la elaboración de planes de manejo forestal. Canadá rechaza el punto de vista de los Peticionarios de que un proyecto de plan de manejo forestal puede con regularidad dar lugar a la aplicación del proceso federal de

21. Página 3 de la respuesta.

22. Página 4 de la respuesta.

23. *Ibid.*

evaluación ambiental previsto en la Ley Canadiense de Evaluación Ambiental, y manifiesta que la aprobación de un plan provincial no libera a las compañías de las responsabilidades que les impone la MBCA, que es de naturaleza federal.

Canadá niega la aseveración de los Peticionarios de que su política general es no aplicar el Reglamento sobre Aves Migratorias en contra de la industria maderera.²⁴ La respuesta menciona que en lo referente a la aplicación de las leyes de vida silvestre, el enfoque tradicional de Canadá es la caza y, en los últimos años, la importación y exportación ilegal de especies de vida silvestre y sus derivados. Hoy día, entre las prioridades de aplicación nacionales están tráfico comercial y protección de aves migratorias, en especial derrames en la costa y mar adentro que resulten en aves impregnadas de petróleo. Canadá señala que las oficinas regionales de EC establecen un subconjunto de prioridades para que el Departamento obtenga la cobertura más eficaz posible con los recursos a su alcance.

Canadá sostiene que sí se ocupa de la destrucción de los nidos durante la extracción de madera, sobre todo con actividades de promoción del cumplimiento.²⁵ En enero de 2001 el Servicio de Vida Silvestre se reunió con representantes de la industria y les informó que está prohibida la captura de nidos de aves migratorias sin el permiso pertinente y que están obligados a cumplir con la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias. En octubre de 2001 dicho Servicio realizó un taller con el tema del cumplimiento con la MBCA y reglamentos relacionados, así como de la conservación de aves migratorias en el contexto silvícola, al que asistieron grupos industriales, la Federación Canadiense para la Naturaleza, representantes gubernamentales y especialistas.

Canadá argumenta que promoción del cumplimiento y educación son el paso inicial y necesario de un enfoque de aplicación a largo plazo en el contexto silvícola que con el tiempo ayudará a probar ante los tribunales que una compañía maderera específica sabía cuáles serían las consecuencias de sus actos. Canadá “cree que el resultado de obtener de un tribunal resultados limitados por actos de incumplimiento en esta etapa sería que el delito perdería peso lo que sería contraproducente para la conservación de las aves migratorias”.²⁶ Agrega que, no obstante, EC tiene el compromiso de actuar en todos los casos de incumplimiento que conozca y de acudir a los recursos más efectivos a su alcance, incluido el inicio de la acción legal en los casos apropiados.

24. Página 7 de la respuesta.

25. *Ibid.*

26. Página 8 de la respuesta.

Canadá afirma que el Servicio de Vida Silvestre está en proceso de planeación y puesta en marcha de iniciativas y programas nuevos y significativos para satisfacer las crecientes necesidades de promoción del cumplimiento y aplicación de las leyes de vida silvestre en la industria en general.²⁷

En conclusión, Canadá argumenta que, como los Peticionarios no informaron de ningún caso real y además no denunciaron al Servicio de Vida Silvestre que alguna operación silvícola en Ontario violaba la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias, el Gobierno de Canadá considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

IV. ANÁLISIS

El Secretariado considera que la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, amerita la elaboración de un expediente de hechos como se recomienda en esta notificación, y más adelante informa las razones que sustentan su recomendación.

Razones que justifican la elaboración de un expediente de hechos

Las aves migratorias son un recurso muy apreciado y valioso de América del Norte. El estudio de sus poblaciones proporciona indicios del efecto ambiental a largo alcance de las actividades realizadas en un lugar. Las aves cumplen una función muy importante en el control de plagas de insectos, la polinización de las plantas y la dispersión de las semillas.²⁸ Observadores, cazadores y fotógrafos de la avifauna contribuyen de manera importante a la extensa industria del ecoturismo.²⁹

Canadá y Estados Unidos reconocieron lo importante que es proteger este recurso compartido al firmar la Convención sobre las Aves Migratorias en 1916. En Canadá, la MBCA y el Reglamento sobre Aves Migratorias convierten los compromisos asumidos por Canadá en la Convención en requisitos legales aplicables a toda persona física y moral, bajo la pena, en caso de incumplimiento, de imposición de altas multas e incluso de pérdida de la libertad. Al prohibir la destrucción de nidos y huevos de aves migratorias sin el permiso pertinente, la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias puede ser de gran valor para la protección de dichas aves y para el cumplimiento de los

27. Página 9 de la respuesta.

28. Página 4 de la petición.

29. *Ibid.*

compromisos adquiridos por Canadá en la Convención. Sólo los habitantes indígenas, de acuerdo con sus derechos ancestrales y derivados de tratados, reconocidos en la Constitución, están exentos de la prohibición mencionada.³⁰

Las industrias de recursos primarios siempre han desempeñado un papel importante en la economía canadiense, y la silvicultura ocupa un lugar preponderante dentro de tales industrias. Para muchas comunidades la silvicultura es la columna vertebral de su economía; además, dado que los productos forestales son el primer eslabón de la cadena de suministro de numerosas industrias, el desempeño del sector forestal sirve con frecuencia como indicador para evaluar la fortaleza de la economía del país. Asimismo, la preocupación por la sustentabilidad puede condicionar la demanda de productos forestales y crear incentivos para identificar y atender los efectos en el medio ambiente de actividades realizadas en este sector.

Tanto la petición como la respuesta de Canadá reconocen que la destrucción de nidos de aves migratorias es una consecuencia ambiental frecuente de la explotación forestal.³¹ En Canadá, la importancia puesta en proteger a las aves migratorias y en conservar un sector forestal sano y sustentable demuestra cuán valioso es analizar la aplicación de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias para comprender mejor su papel en la consecución de las metas conservacionistas de la MBCA dentro del contexto de generación de recursos para el desarrollo forestal.

Ambas, la petición y la respuesta, demuestran que la aplicación de la sección 6(a) del Reglamento a la explotación forestal presenta un fuerte reto.³² En primer lugar, la recopilación de las pruebas necesarias para la aplicación uniforme de la sección 6(a) a todo el sector maderero demandaría esfuerzos permanentes en grandes áreas.³³ En segundo lugar, el gobierno federal, y no las provincias, es el responsable de la aplicación de la MBCA y del Reglamento, pero los recursos naturales están dentro de los límites territoriales de estas últimas y en consecuencia las provincias desempeñan un papel medular en la regulación de las industrias que llevan tales recursos al mercado.³⁴ Por último, el texto de la sección 6(a) sugiere que las actividades forestales que destruyen nidos

30. Véase sección 2(3) de la MBCA y artículo II de la Convención, en su forma modificada por el Protocolo de 1994.

31. Páginas 4 y 5 de la petición, y páginas 7 y 9 de la respuesta.

32. Páginas 5 a 8 de la petición, y páginas 8 y 9 de la respuesta.

33. Página 7 de la respuesta.

34. Página 5 de la petición y página 5 de la respuesta.

y huevos de aves migratorias podrían legalizarse con la expedición de permisos federales, pero el Reglamento sobre Aves Migratorias no contiene estipulaciones para el otorgamiento de tales permisos.³⁵

No obstante, la petición y la respuesta mencionan medidas tomadas por Canadá para el cumplimiento con el Reglamento sobre Aves Migratorias en el sector forestal. Por ejemplo, Canadá emitió directrices con medidas para proteger a las aves migratorias en el contexto de la planeación del manejo forestal.³⁶ Este país organizó sesiones educativas y de información para que la industria forestal conociera las obligaciones que le impone la sección 6(a) del Reglamento.³⁷ Canadá menciona que “está en proceso de planeación y puesta en marcha de iniciativas y programas nuevos y significativos para satisfacer las crecientes necesidades de promoción del cumplimiento y aplicación de las leyes de vida silvestre en la industria en general”.³⁸ Por último, Canadá manifestó que aplica la sección 6(a) partiendo de denuncias específicas y, cuando éstas se hacen de su conocimiento, toma las medidas apropiadas.³⁹

La petición y la respuesta, en conjunto, resultan insuficientes para aclarar preguntas medulares sobre si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) en el contexto de las actividades de la industria silvícola en Ontario. Por ejemplo, en el material proporcionado al Secretariado falta información específica de cómo se instrumentan las directrices federales en la práctica, sobre todo en relación con los planes de manejo forestal que abarcan las áreas de explotación forestal mencionadas en la petición. Asimismo, sería útil obtener información sobre si las sesiones informativas y de educación federales han generado cambios en las prácticas y procedimientos de las compañías madereras, en la contratación o capacitación de personal y en la inversión en equipo nuevo y estudios científicos, y en qué forma, y si Canadá ha tomado medidas para garantizar que sus iniciativas de difusión entre la industria mejoren los índices de cumplimiento. También se necesita información de las nuevas iniciativas que Canadá menciona en su respuesta. Un expediente de hechos brindaría la oportunidad de reunir dicha información, así como datos en cuanto al tipo y los resultados de acciones tomadas en respuesta a denuncias específicas, con el fin de considerar si, a la luz de estas acciones federales, Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias.

35. Página 8 de la respuesta.

36. Página 5 de la petición, nota 32.

37. Páginas 8 y 9 de la respuesta.

38. Página 9 de la respuesta.

39. Página 8 de la respuesta.

Canadá argumenta que la petición no está fundada en ningún caso real en el que estén o no estén ocurriendo omisiones en la aplicación efectiva, y que

[c]reemos firmemente que para poder examinar si ha habido omisiones en la aplicación efectiva de una ley ambiental, es necesario analizar los hechos de uno o más casos en particular. Sin tales hechos, no es posible analizar si se ha aplicado o no la ley.⁴⁰

Ya el Secretariado había determinado que el proceso de peticiones ciudadanas previsto en los artículos 14 y 15 se presta tanto a la denuncia de supuestas omisiones de largo alcance o generales en la aplicación efectiva de una ley ambiental, cuanto a peticiones con respecto a una sola violación.⁴¹ De hecho, el Secretariado determinó que “[m]ientras más grande sea el alcance de la supuesta omisión, mayor es la posibilidad de que se amerite la elaboración de un expediente de hechos, siendo las demás condiciones iguales”.⁴²

En consecuencia, la cuestión ante el Secretariado no es si, conforme al Artículo 15 del ACAAN, puede investigarse un supuesto patrón de omisiones en la aplicación efectiva de una ley ambiental, sino qué clase de información deben presentar los Peticionarios para apoyar dicha aseveración, y cómo, desde el punto de vista práctico, el Secretariado podría proceder a la elaboración de un expediente de hechos respecto de una petición que contenga tal aseveración. La respuesta dependerá de la naturaleza de la aseveración.

El Secretariado ya determinó que la petición cumple con los requisitos de los artículos 14(1) y (2) del ACAAN e informó sus razones.⁴³ El Secretariado explica más adelante cómo sustentaron los Peticionarios sus aseveraciones e identifica posibles fuentes de información adicional que resultan pertinentes para analizar dichas aseveraciones en el contexto de un expediente de hechos.

40. *Ibid.*

41. Véase SEM-00-004 (Tala en BC), notificación conforme al Artículo 15(1) (27 de julio de 2001); SEM-98-004 (BC Mining), notificación conforme al Artículo 15(1) (11 de mayo de 2001); SEM-99-002 (Aves migratorias), notificación conforme al Artículo 15(1) (15 de diciembre de 2000); SEM-97-003 (Granjas porcícolas de Quebec), notificación conforme al Artículo 15(1) (29 de octubre de 1999), y SEM-97-001 (BC Hydro), notificación conforme al Artículo 15(1) (27 de abril de 1998).

42. SEM-99-002 (Aves migratorias), notificación conforme al Artículo 15(1) (15 de diciembre de 2000).

43. SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario), determinación conforme al Artículo 14(1) y 14(2) (25 de febrero de 2002).

La petición asevera que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario⁴⁴ y manifiesta que “[e]ste es un patrón difundido de ineficacia en la aplicación [...]”⁴⁵ Los Peticionarios mencionan declaraciones hechas por correo electrónico por ciertas autoridades de aplicación como prueba de que la política general es no aplicar la ley en contra del sector maderero⁴⁶ y citan una solicitud de acceso a la información que no produjo dato alguno de actividades de aplicación específicas.⁴⁷ También mencionan operaciones de explotación previstas en 59 planes provinciales de manejo forestal que según sus cálculos ocasionarán, o ya ocasionaron, la destrucción de alrededor de 85,000 nidos, sin que se hayan tomado medidas de aplicación en respuesta a ellas.⁴⁸

El Secretariado considera que esta información, la que en conjunto refuerza las preocupaciones de los Peticionarios sobre si se aplica la sección 6(a) del Reglamento, y cómo, es relevante para saber si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de dicha disposición. Los Peticionarios, concentrando sus aseveraciones en 59 planes provinciales de manejo forestal, sugieren que la recopilación y generación de datos sobre las actividades realizadas conforme a tales planes es una buena razón para demandar una investigación en un expediente de hechos. El Secretariado está de acuerdo.

Dentro de cada una de las unidades de manejo cubiertas por los planes de manejo forestal seleccionados, los Peticionarios identificaron las áreas de explotación planeadas que se designaron en cada plan,⁴⁹ compararon estas áreas específicas con una de las ocho ecorregiones de Ontario y calcularon la densidad de aves en reproducción —reducida para reflejar sólo la presencia de las aves realmente encontradas en estas

44. Página 1 de la petición.

45. Página 10 de la petición.

46. Páginas 6 y 7 de la petición y Apéndice 8. En particular, un mensaje de correo electrónico de fecha 22 de mayo de 2001, dirigido por Yvan Lafleur, director de Aplicación de Leyes de Vida Silvestre de Environment Canada, a Robert Mclean, director de Conservación de Vida Silvestre de dicha dependencia, que dice: “Bob, como lo mencioné en un mensaje anterior, me reuní con un representante de la industria de pulpa y papel y discutimos abiertamente el efecto de las operaciones madereras en las aves migratorias e hice la aclaración de que no planeamos emprender acciones de aplicación en contra de la industria. También manifesté que estamos preocupados y que nos gustaría trabajar con ellos y con Steve Wendt [jefe de Conservación de Aves Migratorias de Environment Canada] para entender mejor la situación y apoyar las acciones positivas que tome la industria [...]”.

47. Página 6 de la petición.

48. Páginas 4 y 5 de la petición.

49. Nota 25 de la petición y Apéndice 6.

áreas específicas e incluidas en la MBCA.⁵⁰ También confirmaron que hubo extracción de madera en la temporada de reproducción 2001 y que esta actividad por lo regular se efectúa durante esa temporada; hicieron una verificación cruzada y determinaron que se habían observado numerosas aves en reproducción en las áreas taladas durante la temporada de reproducción.⁵¹ Los Peticionarios admiten que el cálculo de 85,000 nidos destruidos en esas áreas no es exacto, pero aún así es escalofriante. Lo único que falta es identificar con mayor precisión las áreas realmente explotadas de esos bosques en 2001 y las identidades de las compañías y contratistas madereros, así como información adicional, de estar disponible, sobre la destrucción real de nidos de aves migratorias durante las operaciones de extracción.

Esta información podría generarse con facilidad en un expediente de hechos. Por ejemplo, el expediente daría la oportunidad de analizar con detalle la explotación realmente ocurrida en las áreas cubiertas por planes de manejo forestal identificadas en la petición, así como de presentar hechos sobre las actividades emprendidas por Canadá para promover el cumplimiento o para aplicar la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias con respecto a las compañías y contratistas madereros responsables de la extracción. Estos datos de promoción del cumplimiento y aplicación podrían ser fuente de información del número real de nidos destruidos durante las operaciones de aprovechamiento, ya que los casos de aplicación quizás podrían proporcionar pruebas de la destrucción real de los nidos. Al mismo tiempo, las lagunas en la información disponible en cuanto al grado real de destrucción de nidos también podrían ser relevantes para determinar si, como se asevera en la petición, Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a). La identificación de tales lagunas podría revelar las áreas en donde otras acciones para obtener información —encuestas, inspecciones, investigaciones u otras actividades— podrían mejorar los esfuerzos para aplicar o lograr por otras vías el cumplimiento de la sección 6(a).

La aplicación entraña necesariamente hacer uso de la discreción para establecer prioridades y tomar decisiones en cuanto a la asignación de recursos. En su respuesta a la petición, Canadá explica en parte cómo ejercita ciertas facultades discrecionales en el contexto de la aplicación de leyes de vida silvestre. Un expediente de hechos daría la oportunidad de reunir información adicional y valiosa de la forma en que Canadá ha ejercitado sus facultades discrecionales, proporcionando así un contexto

50. *Ibid.*

51. *Ibid.*

significativo para cualquier acción de aplicación individual documentada en un expediente de hechos. Esto implicaría, por ejemplo, la recopilación de información utilizada para establecer prioridades de aplicación actuales; información de métodos utilizados para equilibrar prioridades; información de prioridades regionales (sobre todo Ontario) y cómo se establecen; información que apoye la decisión de promover el cumplimiento en el contexto silvícola; información que apoye la postura de que las actividades de promoción del cumplimiento son un requisito necesario para el inicio de la acción legal, e información sobre actividades actuales. También se reuniría información de la forma en que se asignan los recursos en el contexto de administración del programa para la conservación de las aves migratorias.

Por tanto, se amerita la elaboración de un expediente de hechos para presentar un recuento fáctico detallado de toda la gama y la eficacia de las medidas de aplicación y promoción del cumplimiento tomadas por Canadá en el contexto específico de la explotación forestal real efectuada en 2001 en las áreas identificadas en la petición, incluida información contextual relevante sobre prioridades de aplicación, asignación de recursos e iniciativas recientes. A continuación se proporciona una descripción detallada de la información relevante.

V. INFORMACIÓN A CONSIDERAR EN UN EXPEDIENTE DE HECHOS

La petición, junto con la respuesta, no contesta preguntas fundamentales sobre si Canadá incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en 2001 en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario, en particular en áreas explotadas al amparo de 59 planes de manejo forestal mencionados en la petición. Esta parte identifica información relevante para poder considerar estas preguntas sin respuesta.

Con respecto a las áreas explotadas que se mencionan en la petición, la información necesaria para evaluar las aseveraciones de los Peticionarios incluiría información de las especies de aves migratorias encontradas en esas áreas, la época de sus temporadas de anidación y el número estimado de nidos destruidos a resultas de la tala de árboles. También se necesita información de los planes provinciales de manejo forestal para esas áreas, incluida información específica del papel y el resultado de las consultas con funcionarios federales durante la elaboración de dichos planes, en lo que respecta al cumplimiento con la sección 6(a); información de si las directrices u otras condiciones federales relacionadas con la protección de nidos de aves migratorias se mencionan en

los planes de manejo forestal y, en caso afirmativo, si los planes exigen el cumplimiento con estas condiciones, e información de si las condiciones provinciales de tales planes exigen el cumplimiento de la sección 6(a) o disposiciones equivalentes de las leyes provinciales. El Secretariado también necesitaría revisar información de las actividades de promoción del cumplimiento organizadas por funcionarios de EC en las áreas de explotación que se mencionan en la petición, asistencia del personal de las compañías madereras que operan en esas áreas y eficacia de tales actividades para lograr el cumplimiento con la sección 6(a).

También es necesario contar con información específica de las actividades de extracción realizadas en 2001 en las áreas mencionadas en la petición, incluidas actividades planeadas y ejecutadas, con información precisa de tiempos y lugares; datos en que se basaron las compañías o contratistas madereros o EC para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias que iban a encontrar durante la extracción; procedimientos de reconocimiento instrumentados por compañías o contratistas madereros o EC para identificar nidos de aves migratorias antes de la extracción; medidas tomadas para proteger los nidos de aves migratorias durante la extracción y eficacia de tales medidas para evitar daños o destrucción de los nidos.

También se necesita información sobre los esfuerzos realizados por funcionarios federales para monitorear el cumplimiento con la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en relación con las operaciones de la industria silvícola realizadas en 2001 en las áreas mencionadas en la petición. Dicha información incluye datos sobre el alcance, operación y presupuesto de los programas de monitoreo, datos utilizados para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias en diferentes áreas y datos obtenidos mediante monitoreo o inspección. El Secretariado también necesitaría considerar las acciones tomadas en respuesta a presuntas violaciones de la sección 6(a), incluidas aquellas tomadas en respuesta al incumplimiento de condiciones de un plan de manejo forestal encaminadas a la protección de nidos de aves migratorias; medidas de seguimiento para probar la eficacia de actividades de promoción del cumplimiento; medidas tomadas para dar seguimiento a resultados de monitoreo que indiquen presuntas violaciones a la sección 6(a), y respuestas a las denuncias.

Además de la información proporcionada por Canadá en su respuesta, la información pertinente para analizar la eficacia de acciones federales de aplicación y promoción del cumplimiento en relación con las operaciones de la industria silvícola realizadas en las áreas mencionadas en la petición incluye información de la forma en que EC establece

y equilibra sus prioridades de aplicación y promoción del cumplimiento de las leyes de vida silvestre y cómo se asignan recursos financieros y humanos en esta área, inclusive a escala regional en Ontario. También se necesita información de iniciativas y programas actuales relacionados con la aplicación y promoción del cumplimiento de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en el sector forestal en Ontario y, de manera específica, información de cómo se ocupan dichas iniciativas de los asuntos de cumplimiento mencionados en las áreas explotadas a que se refiere la petición.

VI. RECURSOS A DISPOSICIÓN DE LOS PARTICULARES

El ACAAN estipula que en su respuesta a una petición, la Parte notificará al Secretariado “si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si se ha acudido a ellos”.⁵² En su respuesta, Canadá señala que los Peticionarios no notificaron debidamente al Secretariado de los recursos que tenían a su alcance, como denuncias al Servicio de Vida Silvestre, aun cuando no hubieran acudido a ellos. De conformidad con el Artículo 15(1) del ACAAN y por las razones manifestadas a continuación, el Secretariado consideró esta aseveración y determinó que, no obstante, se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

El texto de los artículos 14(2)(c) y 14(3)(b)(ii) del ACAAN, que habla de los recursos internos a los que pueden acudir los particulares, no establece que la identificación⁵³ o el uso de tales recursos sea requisito previo para que el Secretariado solicite una respuesta de la Parte o recomiende la elaboración de un expediente de hechos.⁵⁴ Por el contrario, el texto introductorio del Artículo 14(2)⁵⁵ y el texto del Artículo

52. Artículo 14(3)(b)(ii) del ACAAN.

53. Las *Directrices para la presentación de peticiones 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”) señalan en su sección 5.6 que “[...] 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*” [sin cursivas en el original]. En consecuencia, se solicita a los Peticionarios proporcionar información de los recursos a que han acudido, no enumerar todos los recursos posibles.

54. En determinaciones previas el Secretariado hizo esta observación. Véase, v.g. SEM-98-006 (Aquanova), notificación conforme al Artículo 15(1) (4 de agosto de 2000); SEM-98-004 (BC Mining), notificación conforme al Artículo 15(1) (11 de mayo de 2001); SEM-97-007 (Lago de Chapala), notificación conforme al Artículo 15(1) (14 de julio de 2000); SEM-97-002 (Río Magdalena), notificación conforme al Artículo 15(1) (5 de febrero de 2002).

55. “Para decidir si debe solicitar una respuesta, el Secretariado se *orientará por* las siguientes consideraciones [...] (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte” [sin cursivas en el original].

15(1)⁵⁶ sugieren que la existencia y el ejercicio de recursos a los que pueden acudir los particulares es un factor, entre otros, que el Secretariado debe considerar para determinar si una petición amerita revisión ulterior conforme al proceso de peticiones ciudadanas previsto en los artículos 14 y 15. El peso que se otorga a este factor al determinar si se debe seguir adelante con una petición depende de los hechos de cada petición.

La petición que nos ocupa identifica dos tipos de recurso —juicios civiles y acciones privadas— y explica por qué, en opinión de los Peticionarios, obstáculos legales, prácticos y de políticas ponen dichos recursos fuera del alcance como medio para obligar al cumplimiento con la MBCA.

En primer lugar, los Peticionarios consideran que se les negaría legitimación procesal para iniciar un juicio civil a fin de obligar a la industria maderera de Ontario a cumplir con la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias.⁵⁷ Citan precedentes judiciales que ratifican el principio de que es necesario demostrar la infracción de un derecho privado o la existencia de daños especiales y personales para que un particular, tratándose de una persona física o moral, pueda entablar juicio en su propio nombre para proteger el interés público (como el interés público en la conservación de las aves migratorias), en ausencia del consentimiento del procurador general.⁵⁸ El interés de los conservacionistas en la protección de un recurso natural ha sido calificado de “especial”, pero no equivalente a derecho privado.⁵⁹ Si bien los tribunales tienen facultades discrecionales para otorgar legitimación procesal para cuestionar el fundamento de una ley o a la autoridad estatutaria para iniciar acciones administrativas, un tribunal específicamente negó dicha legitimación a una organización privada que buscaba forzar la aplicación de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias.⁶⁰

En segundo lugar, los Peticionarios señalan que, supuestamente, acusaciones hechas bajo juramento por los particulares son una alternativa al juicio civil, pero no son una alternativa viable. Argumentan que

56. “Cuando considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, el Secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones” [sin cursivas en el original].

57. Páginas 14 y 15 de la petición y Apéndice 13: *Manitoba Naturalists Society Inc. v. Ducks Unlimited Canada* [1992] 2 W.W.R. 377 (Man. Q.B.) [en lo sucesivo “Manitoba Naturalists Society”].

58. *Manitoba Naturalists Society*, p. 380.

59. *Ibid.*, p. 381.

60. *Ibid.*, p. 382.

los particulares no cuentan con los recursos financieros o derechos de acceso necesarios para reunir las pruebas que hacen falta para entablar juicio por violaciones a la sección 6(a) por parte de compañías madereras, y podría ser muy peligroso tratar de reunir pruebas en las áreas donde se realiza la tala. Además, los Peticionarios sostienen que los juicios son actos posteriores al hecho y por ende no resarcan el daño ya causado.

El ACAAN ordena que para determinar si una petición amerita solicitar respuesta de la Parte, el Secretariado se orientará, entre otras cosas, por si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte.⁶¹ En su Determinación conforme el Artículo 14(1) y 14(2) del ACAAN de fecha 25 de febrero de 2002, el Secretariado consideró los argumentos de los Peticionarios en relación con los recursos al alcance de los particulares y concluyó que “[p]or lo tanto, de la petición se desprende que, en efecto, es posible que no haya recursos al alcance de los particulares”. Basándose en este hallazgo, y en la consideración de los demás factores enumerados en el Artículo 14(2), el Secretariado solicitó una respuesta de la Parte.

De conformidad con el Artículo 14(3)(b)(ii) del ACAAN, la respuesta de Canadá a la petición cita denuncias presentadas al Servicio de Vida Silvestre de Canadá como un recurso que los Peticionarios tenían a su alcance, y al que no acudieron. Sin embargo, la respuesta no explica el origen de este recurso y el Secretariado no logró identificar ninguna disposición de la MBCA, del Reglamento sobre Aves Migratorias o de la *Política de Cumplimiento y Aplicación de la Legislación de Vida Silvestre* que otorgue dicho recurso. Esto lleva a preguntar qué características debe tener una forma específica de resarcimiento para calificar como “recurso al alcance de los particulares” según el ACAAN.⁶²

61. Artículo 14(2)(c) del ACAAN. La sección 7.5 de las Directrices estipula que “[p]ara evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones: (a) si solicitar una respuesta a la petición resulta apropiada cuando la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición podría duplicar o interferir con los recursos tramitados o en trámite por parte del Peticionario; y (b) 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”.

62. El Secretariado ya había determinado que un proceso de denuncias ciudadanas previsto en la legislación ambiental constituía un recurso al alcance de los particulares para los fines del ACAAN. Véase SEM-97-007 (Instituto de Derecho Ambiental), notificación conforme al Artículo 15(1) (14 de julio de 2000); SEM-98-006 (Aquanova), notificación conforme al Artículo 15(1) (4 de agosto de 2000), y SEM-97-002 (Río Magdalena), notificación conforme al Artículo 15(1) (5 de febrero de 2002).

El Artículo 14(2)(c) del ACAAN se refiere a “recursos al alcance de los particulares conforme a la *legislación* de la Parte” [sin cursivas en el original], mientras que el Artículo 14(3)(b)(ii) se refiere a “recursos internos relacionados con el asunto [...]”. En virtud de que la presentación de denuncias al Servicio de Vida Silvestre de Canadá no se menciona ni en la MBCA ni en el Reglamento sobre Aves Migratorias, resulta razonable que los Peticionarios no hayan mencionado tales denuncias en la petición. Sin embargo, el Artículo 14(3)(b)(ii) no establece la condición de que haya recursos al alcance de los particulares “conforme a la legislación de la Parte”. En consecuencia, se necesitan otras indicaciones para determinar si las denuncias al Servicio de Vida Silvestre casan con la definición de “recurso al alcance de los particulares” del ACAAN.

El Artículo 6 del ACAAN titulado “Acceso de los particulares a los procedimientos” responsabiliza a las Partes de la aplicación de medidas para resarcir a los afectados por acciones contrarias a las leyes y reglamentos ambientales. Impone diferentes requisitos a una Parte dependiendo de si la persona es una “persona interesada” o tiene un “interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular”.⁶³ Partiendo de los precedentes judiciales analizados con anterioridad, podría decirse que los Peticionarios son “personas interesadas”, como lo define el artículo 6 del ACAAN, ya que en apariencia no tienen un “interés jurídicamente reconocido” en la aplicación de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias.⁶⁴ De conformidad con el Artículo 6(1) del ACAAN, los procedimientos a disposición de las personas interesadas deben otorgar a dichas personas el derecho a “solicitar a las autoridades competentes de esa Parte que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales” y deben exigir a la Parte “dar a dichas solicitudes la debida consideración de conformidad con su legislación”.

La Ley Canadiense de Protección Ambiental (CEPA) de 1999 contiene disposiciones que cumplen con los requisitos del Artículo 6 del

63. Artículo 6: Acceso de los particulares a los procedimientos

1. Cada una de las Partes garantizará que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes de esa Parte que investiguen presuntas violaciones a sus leyes y reglamentos ambientales, y dará a dichas solicitudes la debida consideración de conformidad con su legislación.

2. Cada una de las Partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular, tengan acceso adecuado a los procedimientos administrativos, cuasijudiciales o judiciales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales de la Parte.

3. [...].

64. Véase la discusión anterior sobre el tema de legitimación procesal para la institución de juicio civil.

ACAAN.⁶⁵ De acuerdo con la CEPA, toda persona mayor de 18 años que resida en Canadá podrá solicitar al Ministro de Medio Ambiente la investigación de presuntas violaciones a la CEPA.⁶⁶ Las personas que no estén satisfechas con la respuesta del Ministro pueden iniciar una “acción para la protección del medio ambiente” ante los tribunales.⁶⁷ Dado que ni la MBCA ni el Reglamento sobre Aves Migratorias contienen disposiciones de este tipo o similares, y en ausencia de información en la respuesta de la Parte en cuanto al origen, reglas y funcionamiento del proceso de presentación de denuncias al Servicio de Vida Silvestre, el Secretariado declina la conclusión de que las denuncias presentadas al Servicio cumplen con la definición de recursos al alcance de los particulares en virtud del ACAAN.

Sin embargo, incluso si las denuncias presentadas al Servicio de Vida Silvestre se considerasen recurso al alcance de los particulares de conformidad con el ACAAN, el Secretariado menciona que los Peticionarios plantean su preocupación por presuntas violaciones con amplio alcance geográfico y en muy alto número —85,000 nidos supuestamente destruidos al amparo de 59 planes de manejo forestal. De la respuesta de Canadá no es evidente que el proceso para la presentación de denuncias al Servicio de Vida Silvestre en que se basa dicha respuesta se haya concebido para atender denuncias de esta naturaleza.

Asimismo, al parecer, los Peticionarios notificaron a EC su preocupación por la falta de aplicación de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en carta de fecha 16 de enero de 2001. La dependencia le dio respuesta el 13 de febrero de 2001, manifestando que estaba recopilando información relevante.⁶⁸ Los Peticionarios afirman que nunca recibieron respuesta a su seguimiento a la solicitud de información sobre medidas de cumplimiento.⁶⁹ Asimismo, un mensaje de correo electrónico citado en la petición y reproducido en un apéndice de la misma sugiere que los empleados de EC saben que durante las operaciones de la industria silvícola se destruyen nidos y huevos de aves migratorias.⁷⁰

65. Secciones 17-40 de la Ley Canadiense de Protección Ambiental, 1999, S.C. 1999, c. 33.

66. Sección 17(1) de la CEPA.

67. Sección 22 de la CEPA.

68. Páginas 12 y 13 de la petición y Apéndice 9.

69. Página 13 de la petición. El Secretariado ya había determinado que si se notificaban las inquietudes y se solicitaba información a las autoridades ambientales por medio de correspondencia regular, se cumplían los requisitos del Artículo 14(2)(c). Véase SEM-98-007 (Metales y Derivados), notificación conforme al Artículo 15(1) (6 de marzo de 2000).

70. Página 13 de la petición y Apéndice 8.

El autor del mensaje señala que “[...] las ONG nos están presionando para tomar medidas”.⁷¹

Considerando que la respuesta de Canadá a la petición no indica qué tipos de procedimiento se tienen establecidos para tramitar denuncias de la ciudadanía y darles la “debida consideración de conformidad con su legislación”, como lo marca el Artículo 6(1) del ACAAN, y que Canadá lista las denuncias ciudadanas como una de las bases para aplicar la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias y establecer prioridades para su aplicación, un expediente de hechos ofrecería la oportunidad de generar información sobre el funcionamiento del procedimiento de denuncias y su papel para garantizar la aplicación efectiva de dicha sección.

VII. RECOMENDACIÓN

Por las razones anteriores, el Secretariado determinó que la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, amerita la elaboración de un expediente de hechos. Los Peticionarios plantearon preguntas fundamentales, que la respuesta de Canadá dejó pendientes, en torno a la aplicación por parte de Canadá de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en relación con actividades de la industria silvícola de Ontario, con particular referencia a las operaciones de tala realizadas en 2001 en áreas del centro y norte de Ontario.

Como ya se precisó en detalle con anterioridad, la información adicional necesaria para considerar las aseveraciones de los Peticionarios en un expediente de hechos incluye información sobre el estado del recurso aves migratorias en las áreas explotadas que se mencionan en la petición e información sobre la época y el alcance de las operaciones de tala realizadas en dichas áreas durante 2001. De particular relevancia es la información de las medidas tomadas por compañías y contratistas madereros para identificar los nidos de aves migratorias y evitar su destrucción durante la tala en esas áreas, así como el éxito de dichas medidas para prevenir violaciones a la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias. También se necesita información de los planes de manejo forestal para esas áreas, incluidas sus disposiciones sobre protección de nidos y huevos de aves migratorias y el papel del gobierno federal en el desarrollo y aplicación de las condiciones de dichos planes que tienen que ver con la protección de este recurso. También relevante es la información adicional de las acciones del gobierno federal para promover el cumplimiento en las áreas explotadas que se mencionan en la

71. *Ibid.*

petición, incluida información sobre la eficacia de dichas acciones para reducir o evitar violaciones a la sección 6(a) durante la tala realizada en 2001 en esas áreas. También se necesita información sobre el monitoreo del cumplimiento por parte del gobierno federal y las respuestas a supuestas violaciones. Finalmente, la información adicional relevante incluye datos de la forma en que el Servicio de Vida Silvestre establece y equilibra sus prioridades de aplicación de leyes de vida silvestre, cómo se asignan los recursos y en qué forma las nuevas iniciativas y programas mencionados en la respuesta de Canadá a la petición promueven el cumplimiento con la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias.

En consecuencia, de conformidad con el Artículo 15(1) y por las razones indicadas en este documento, el Secretariado notifica al Consejo su determinación de que la elaboración de un expediente de hechos con respecto a la petición, como se recomienda en esta notificación, contribuiría a la consecución de los objetivos del ACAAN.

Sometido respetuosamente a su consideración el 12 de noviembre de 2002.

por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

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

Notificación al Consejo en términos de la Resolución de Consejo 03-05 de que se recomienda la elaboración de un expediente de hechos

Número de petición:	SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario)
Peticionarios:	Federación Canadiense para la Naturaleza Sociedad Canadiense de Parques y Vida Silvestre Earthroots Federación de Naturalistas de Ontario Great Lakes United Sierra Club (Estados Unidos) Sierra Club de Canadá Wildlands League
Representados por:	Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Parte:	Canadá
Fecha de recepción:	6 de febrero de 2002
Fecha de la determinación:	17 de diciembre de 2003

I. INTRODUCCIÓN

El 6 de febrero de 2002, los Peticionarios antes mencionados presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) una petición afirmando que “el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la s. 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias (*Migratory Bird Regulations*) en

relación con actividades de la industria silvícola en Ontario".¹ El 25 de febrero de 2002 el Secretariado determinó que la petición cumple con los criterios del Artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y solicitó una respuesta de la Parte conforme al Artículo 14(2). Canadá presentó su respuesta el 25 de abril de 2002.² El 12 de noviembre de 2002 el Secretariado notificó al Consejo que la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, amerita la elaboración de un expediente de hechos.³ El 22 de abril de 2003, en la Resolución de Consejo 03-05, el Consejo votó de modo unánime:

DIFERIR la consideración de la notificación del Secretariado de fecha 12 de noviembre de 2002, hasta que:

- a) los peticionarios, a quienes se les concede un plazo de 120 días de calendario a partir de la fecha de esta resolución, presenten la información suficiente requerida para sustentar las aseveraciones planteadas en la SEM-02-001;
- b) concluya el proceso de la petición SEM-02-001, en caso de que los peticionarios decidan no presentar información adicional en el plazo de 120 días de calendario concedido;
- c) en caso de que la información adicional se presente, el Secretario determine ya sea que se amerita solicitar una respuesta de Canadá o que el proceso de la petición ha de darse por concluido; y
- d) si se ha solicitado a Canadá su respuesta y ésta ha sido entregada, y tras considerar tanto la nueva información presentada por los peticionarios como la respuesta de Canadá, el Secretariado notifique al Consejo su recomendación de elaborar un expediente de hechos.

El 20 de agosto de 2003, dentro del plazo de 120 días calendario definido en la Resolución de Consejo 03-05, los Peticionarios entregaron al Secretariado información adicional.⁴ El 21 de agosto de 2003, en términos de la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado determinó que la información complementaria presentada por los Peticionarios ameritó

1. Página 1 de la petición.
2. Gobierno de Canadá, "Respuesta a la petición ciudadana SEM-02-001, presentada al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental", 22 de abril de 2002 [en adelante "respuesta a la petición original"].
3. SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario), Notificación en términos del artículo 15(1) (12 de noviembre de 2002) [en adelante "Notificación en términos del artículo 15(1)"].
4. Peticionarios, "Petición complementaria a la Comisión para la Cooperación Ambiental en respuesta a la Resolución de Consejo 03-05 de fecha 22 de abril de 2003" (19 de agosto de 2003).

solicitar una respuesta de Canadá y así lo hizo.⁵ El 16 de octubre de 2003, Canadá entregó su respuesta.⁶ En cumplimiento de la Resolución de Consejo 03-05, y luego de considerar tanto la información complementaria de los Peticionarios como la respuesta de Canadá a dicha información, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos.

II. RESUMEN DE LA INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA PRESENTADA POR LOS PETICIONARIOS

El 20 de agosto de 2003, en términos de la Resolución de Consejo 03-05, el Secretariado recibió de los Peticionarios un documento titulado "Petición complementaria presentada ante la Comisión para la Cooperación Ambiental en respuesta a la Resolución de Consejo 03-05 de fecha 22 de abril de, 2003" (en adelante la "Petición Complementaria").

En la Petición Complementaria los Peticionarios señalan que interpretan la Resolución de Consejo 03-05 "como un intento de acotar nuestra solicitud de un expediente de hechos de una forma que rebasa el mandato del Consejo en términos del ACAAN."⁷ Agregan que, "no obstante, en un esfuerzo por evitar mayores dilaciones en la preparación de un expediente de hechos, hemos obtenido todos los 'hechos' adicionales y la 'información suficiente' actualmente disponible para responder a la Resolución de Consejo."⁸

Los Peticionarios explican que, cuando redactaron su Petición, basaron sus cálculos en las cifras proyectadas para las áreas de tala por clareo contenidas en los Planes de Manejo Forestales (*Forest Management Plans*, FMP) en lugar de en cifras reales, ya que no se disponía de tales datos cuando la petición fue presentada en febrero de 2002.⁹ Destacan que en la Notificación en términos del artículo 15(1), el Secretariado mencionó que "lo único que falta es identificar con mayor precisión las áreas realmente explotadas de esos bosques en 2001" y que esta información "podría generarse con facilidad en un expediente de hechos."¹⁰

5. SEM-02-001 (Explotación Forestal en Ontario), Notificación en términos de la Resolución de Consejo 03-05 (21 de agosto de 2003).

6. Gobierno de Canadá, "Respuesta a la información complementaria presentada al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental" (16 de octubre de 2003) [en adelante: "Respuesta a la Información Complementaria"].

7. Petición Complementaria, p. 3.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*

10. *Ibid.*, y nota 6, referencia a la Notificación en términos del artículo 15(1), p. 10.

La sección II de la Petición Complementaria, titulada “La evidencia complementaria,” describe el proceso utilizado por los Peticionarios para recopilar la información adicional en respuesta a la Resolución de Consejo 03-05, así como la información obtenida.

Los Peticionarios establecieron contacto con el Ministerio de Recursos Naturales de Ontario (*Ontario Ministry of Natural Resources*, OMNR) respecto de información sobre las áreas realmente taladas en 2001. Se les dijo que la información buscada es entregada anualmente al OMNR por cada una de las empresas silvícolas por unidad de manejo forestal (forest management unit, FMU), en un cuadro titulado “Informe anual de área talada”.¹¹ Dichos informes se preparan según el año fiscal (1 de abril al 31 de marzo), con plazo límite de presentación al 15 de noviembre, inmediato posterior al fin del año fiscal.¹² Una vez presentados, el OMNR revisa los informes y presenta comentarios a los mismos.¹³ La elaboración final de los informes puede llevar varios meses.¹⁴ Cuando los Peticionarios establecieron contacto con el OMNR en mayo de 2003, únicamente 15 de las 59 FMU mencionadas en la petición habían completado sus informes para el año fiscal que inició el 1 de abril de 2001.¹⁵

El OMNR proporcionó a los Peticionarios una serie de números telefónicos del ministerio para permitirles recopilar la información relativa al área talada en las 44 FMU cuyos informes no habían sido completados.¹⁶ Ello, según los Peticionarios, resultó fructífero en algunos casos, y se obtuvo información adicional.¹⁷ En otros casos, la información no pudo ser entregada por el OMNR debido a que los informes anuales no habían sido concluidos ni aprobados por los gerentes de distrito.¹⁸ Como último recurso, los Peticionarios se comunicaron directamente con los autores de los FMP.¹⁹ Informaron que, en muchos de los casos, los autores de los FMP proporcionaron información, y lograron obtener datos de tala real en 49 de las 59 FMU incluidas en la petición inicial.²⁰ Los Peticionarios explicaron que, “de las diez unidades restantes, cinco fueron fusionadas con otras, una licencia de tala se anuló y ninguna de las fuentes que consultamos estuvo en condiciones de proporcionarnos

11. *Ibid.*, p. 4 y nota 7.

12. *Ibid.*, p. 4.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*, p. 5 y nota 10.

16. *Ibid.*, p. 5.

17. *Ibid.*

18. *Ibid.*

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

información de cuatro unidades.”²¹ La Petición Complementaria ofrece información detallada de los intentos efectuados por los Peticionarios para obtener información respecto de las restantes cuatro unidades.²²

La Petición Complementaria contiene un cuadro que enlista las 59 FMU mencionadas en la petición original.²³ Se proporciona la información para cada FMU sobre el área de tala por clareo planeada (tomada de los FMP usados para preparar la petición original) y el área talada real (tomada de los informes anuales y las entrevistas telefónicas mencionadas en la Petición Complementaria).²⁴ En cada caso, se cita también la fuente de la información.²⁵ Los Peticionarios destacan que la información recopilada respecto del número de hectáreas clareadas en el año fiscal 2001-2002 indica que las cifras fueron menores que lo proyectado.²⁶ Explican que ello se debe en parte a que no se dispone de datos para cuatro FMU.²⁷ Agregan que, puesto que los FMP contienen proyecciones de tala para periodos quinquenales, en la petición original se hizo una simple división entre cinco para obtener el cálculo anual.²⁸ Los Peticionarios explican que la tasa de tala varía en el curso del periodo quinquenal debido a múltiples razones, entre ellas las variaciones del clima, disponibilidad de contratistas o cuestiones relacionadas con las comunidades indígenas; agregan que, al interrogar al OMNR respecto de las variaciones, éste contestó cada vez que, aunque la tasa de tala puede variar año con año, por lo general las cifras se equilibran a lo largo del quinquenio.²⁹

A continuación, la Petición Complementaria aborda la cuestión de si se dio tala por clareo durante etapa de anidación de las aves migratorias.³⁰ Comienzan los Peticionarios señalando que el OMNR no recolecta datos mensuales sobre tala.³¹ Explican que, con el fin de determinar si ocurrió tala durante la etapa de anidación de las aves migratorias y, de ser el caso, en qué cantidad, se apoyaron en datos de acumulación de madera en bruto proporcionados por el OMNR.³² Aseguran que estos datos pueden utilizarse como indicadores de la tasa de tala con base mensual a lo largo del año.³³ Los Peticionarios informan que en el año

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*, p. 6, nota 13.

23. *Ibid.*, Cuadro 1; “Comparison of Planned and Actual Clearcut Areas for 2001-02.”

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*, p. 8.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*, p. 9.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

fiscal 2001-2002 los datos de acumulación a granel muestran que se dio un rimo mayor de tala durante los meses de invierno que en los correspondientes a primavera y verano.³⁴ Agregan que los periodos de anidación ocurren principalmente entre abril y agosto y duran un mes, de la construcción del nido al momento en que la nidada emprende su primer vuelo.³⁵ Los Peticionarios sumaron el porcentaje de la tala anual acumulada entre abril y agosto de 2001 y determinaron que alrededor de 27 por ciento de la recolección anual ocurrió durante dicho periodo.³⁶ Mediante prorrateo posterior para un mes, para coincidir con la duración promedio de la anidación, calcularon que alrededor de 5.3 por ciento de la tala anual se dio durante la anidación.³⁷ Utilizando los datos de densidad de cría avícola recopilados para la petición original, los Peticionarios calcularon el número de nidos destruidos multiplicando la densidad avícola descontada por hectárea por el número de hectáreas taladas por clareo en 2001-2002 por un factor de 0.0536 para tomar en cuenta la variación estacional en la tasa de tala y el periodo de anidación de un mes.³⁸ Por medio de esta fórmula los Peticionarios calcularon en alrededor de 43,700 el número total de nidos destruidos.³⁹

En las secciones III y IV de la Petición Complementaria, tituladas “Naturaleza de la evidencia que puede razonablemente esperarse de un grupo ciudadano” y “El problema de la delimitación de alcance,” los Peticionarios afirman que su petición contiene evidencia acerca de una omisión generalizada del gobierno canadiense en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del MBR y declaran que han solicitado que se elabore un expediente de hechos para cada una de las FMU en que se ha llevado a cabo tala por clareo.⁴⁰ Sostienen que la información estadística o de la elaboración de modelos es adecuada cuando es la mejor información disponible en términos razonables para un grupo ciudadano.⁴¹ Señalan que el objetivo del proceso de peticiones ciudadanas del ACAAN no es que se cumpla la norma de la prueba aplicable en los procesos legales, sino el proporcionar información suficiente para permitir que el Secretario analice los alegatos de omisiones en la aplicación.⁴² Consideran que es escaso el mérito de investigar instancias específicas cuando toda

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*, p. 10.

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*, p. 12.

41. *Ibid.*, pp. 12-13.

42. *Ibid.*, p. 13.

la evidencia, en particular los registros gubernamentales, se refiere tanto a un problema generalizado de destrucción de nidos como a un patrón generalizado de omisiones en la aplicación de la legislación.⁴³

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE CANADÁ A LA INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA PROPORCIONADA POR LOS PETICIONARIOS

La Respuesta a la Información Complementaria de Canadá incluye comentarios sobre la información adicional brindada por los Peticionarios, así como una descripción del enfoque del Servicio Canadiense de la Vida Silvestre (Canadian Wildlife Service, CWS) ante la conservación de los nidos y algunas observaciones en torno de las actividades de aplicación en el marco de las 49 FMU para las cuales los Peticionarios presentaron información adicional en la Petición Complementaria.⁴⁴

Canadá señala que, a diferencia de la petición original, en la Complementaria se da como afirmación –no como supuesto– que el clearo tuvo lugar durante la temporada de anidación, con base en datos reales de la tala y la aplicación de un método para determinar cuánta tala hubo durante cada mes del año.⁴⁵ Canadá asevera que los Peticionarios han encontrado que la cosecha durante la temporada de anidación de las aves migratorias fue mucho menor que la hipotética planteada en la petición original.⁴⁶ Observa que en la Petición Complementaria aquellos no revelaron queja alguna aparte de la identificada por el CWS en la respuesta de Canadá a la petición original.⁴⁷

En cuanto a los cálculos de los Peticionarios Canadá observa que

para realizar el cálculo del número de nidos posiblemente destruidos a resultas de la tala de árboles que acaso tuvo lugar durante la temporada de anidación, los peticionarios siguen usando el mismo método simple que el empleado en la petición original.⁴⁸

Según Canadá, al calcular la densidad de 16 aves en cría seleccionadas usando la Base de Datos (Cartografía) Censales Canadiense sobre Aves en Cría, los Peticionarios no tomaron en cuenta la acusada variabilidad que se registra en la densidad de las crías de esas especies ni la

43. *Ibid.*, p. 15.

44. Respuesta a la Información Complementaria, p. 3.

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

posibilidad de estratificar los datos.⁴⁹ Canadá apunta que por esta razón el cálculo realizado por los Peticionarios sobre el número de nidos posiblemente destruidos como resultado de las operaciones de tala durante la temporada de anidación de las aves migratorias sigue siendo muy impreciso.⁵⁰ Señala que “el proceso de peticiones conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN se debe fundamentar en casos específicos de supuestas omisiones de aplicación efectiva de la legislación ambiental de una Parte”.⁵¹ Observa que a pesar de que el cálculo de los Peticionarios “se sigue basando en extrapolaciones de un modelo simple, más que en evidencia de nidos específicos destruidos por determinadas operaciones de tala, la información complementaria sí proporciona información específica”.⁵² Agrega que dadas las particulares condiciones de esta petición, la información complementaria ofrece ahora información suficiente para que el gobierno de Canadá pueda brindar una respuesta sustantiva.⁵³

Describe Canadá el enfoque del CWS para la conservación de los nidos de las aves:

Aparte de las inspecciones, investigaciones y acusaciones judiciales, el CWS sigue recurriendo a la educación, la promoción del cumplimiento, la elaboración de reglamentos y los registros públicos como medios para lograr la conservación de las aves.⁵⁴

Canadá destaca que no se ha creado un sistema de permisos conforme a la s. 6(a) de los Reglamentos sobre las Aves Migratorias (Migratory Bird Regulations, MBR) “en reconocimiento de las circunstancias en que la industria ha aplicado medidas significativas para beneficiar la conservación de las aves migratorias, por ejemplo mediante la preparación y puesta en marcha de planes de conservación”.⁵⁵ Canadá observa que “ello ha creado incertidumbre jurídica en la industria silvícola porque, incluso si se han emprendido planes de conservación que beneficiarían a las poblaciones de aves migratorias, siguen con el riesgo de exponerse a una demanda judicial si hay daños pequeños, limitados, por algún incidente durante sus actividades”.⁵⁶ Canadá explica que, por ello, el CWS ha participado en un esfuerzo conjunto con la industria y organizaciones no gubernamentales para desarrollar soluciones para

49. *Ibid.*

50. *Ibid.*

51. *Ibid.*, p. 4.

52. *Ibid.*

53. *Ibid.*

54. *Ibid.*

55. *Ibid.*

56. *Ibid.*

mejorar el marco reglamentario en lo que se refiere a la conservación de las aves afectadas por actividades forestales.⁵⁷

La respuesta de Canadá menciona talleres celebrados en octubre de 2001, febrero de 2002 y marzo de 2003 en los cuales personal del ministerio de Medio Ambiente de Canadá (Environment Canada, EC) se reunió con la Asociación Canadiense de Productores Forestales, organizaciones no gubernamentales y otros interesados.⁵⁸ Según Canadá, el primer taller afirmó la importancia del ambiente forestal para la conservación de un gran número de especies de aves migratorias y los difíciles problemas de cumplimiento a que se enfrenta la industria.⁵⁹ En el segundo taller, el CWS explicó que su enfoque sobre los reglamentos y la aplicación busca dos objetivos básicos: garantizar la sustentabilidad de las aves migratorias y asegurar que los funcionarios del CWS, como agentes del ministro de medio ambiente, cumplan sus responsabilidades jurídicas.⁶⁰ El CWS organizó la reunión para obtener retroalimentación de los Peticionarios sobre el enfoque global para la conservación de las aves migratorias y, cuando fuera relevante, sobre posibles nuevas orientaciones para la reglamentación.⁶¹ En la tercera reunión, a la que también asistieron representantes de los departamentos de recursos naturales de Ontario, Columbia Británica, Nueva Brunswick y Alberta, el centro de las discusiones lo constituyeron cuestiones de conservación y cumplimiento de la MBCA.⁶² Canadá informa que el resultado del taller fue un acuerdo general de los participantes sobre un borrador de un marco de trabajo para la conservación de las aves migratorias en el campo de la silvicultura.⁶³ Un grupo de trabajo se ocupó de la elaboración del marco de trabajo para que se hicieran recomendaciones a finales de diciembre de 2003.⁶⁴ Canadá prevé que se podrían requerir modificaciones reglamentarias para la elaboración de un sistema de aprobación relacionado con la destrucción de nidos que pueda resultar de las operaciones silvícolas.⁶⁵

Canadá explica que el CWS desea centrar sus esfuerzos en especies cuya conservación es prioritaria y seguir trabajando en colaboración con los interesados para sostener poblaciones viables de aves migratorias en

57. *Ibid.*

58. *Ibid.*, p. 5.

59. *Ibid.*

60. *Ibid.*

61. *Ibid.*

62. *Ibid.*

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*, pp. 5-6.

65. *Ibid.*, p. 6.

los bosques canadienses.⁶⁶ La respuesta de Canadá señala que “anidamiento alguno de especies de aves migratorias con protección federal en la región boreal de la provincia de Ontario está identificada hoy por hoy como amenazada o en peligro de extinción.”⁶⁷ Canadá agrega que “dada la naturaleza de la Petición, que en gran medida se refiere a zonas del bosque boreal, los Peticionarios no han establecido un caso relativo a alguna especie amenazada o en peligro de extinción”.⁶⁸ Señala también que se ha emprendido un proyecto de envergadura que se prolongará hasta 2006 para compilar información adicional sobre las aves migratorias en los bosques boreales de Ontario para ayudar a EC a determinar las ubicaciones y tendencias de las aves migratorias en Ontario y establecer una línea de base para el monitoreo de las poblaciones de las especies y cambios de hábitat.⁶⁹

En cuanto a las actividades de aplicación de las leyes y reglamentos en las 49 FMU, sobre las cuales se suministró información adicional en la Petición Complementaria, Canadá observa que el programa de aplicación de la legislación del CWS no recibió ninguna queja de los Peticionarios en torno de los 49 FMP citados en la petición original durante el periodo al que se alude en la petición.⁷⁰ En relación con una queja recibida por el CWS y que se aborda en la respuesta de Canadá a la petición original, la Parte señala que la queja se recibió el 12 de julio de 2001, que se acusó recibo el 1 de agosto del mismo año y que los funcionarios de la vida silvestre determinaron que no se justificaba acción alguna, ya que las operaciones de tala habían cesado tiempo antes y el OMNR indicó que no se tenían planeadas actividades de tala adicionales.⁷¹

IV. ANÁLISIS

El Secretariado ha considerado la Petición Complementaria y la Respuesta a la Información Complementaria de Canadá. Por las razones contenidas en la Notificación en términos del artículo 15(1) del Secretariado y a la luz de las consideraciones que se describen más adelante, se amerita la preparación de un expediente de hechos con el fin de recopilar información adicional respecto de los asuntos planteados en la petición ciudadana SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario), información necesaria para la consideración de si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la s. 6(a) de los MBR respecto de

66. *Ibid.*

67. *Ibid.*

68. *Ibid.*

69. *Ibid.*

70. *Ibid.*

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

actividades de tala por clareo llevadas a cabo en 2001 en áreas forestales mencionadas en la petición original. La sección V de la Notificación en términos del artículo 15(1), que contiene una descripción de la información que el Secretariado recomienda recopilar durante la elaboración de un expediente de hechos, se reproduce como Apéndice 1 de la presente Notificación. Más adelante se identifica información adicional que el Secretariado recomienda recopilar durante la elaboración de un expediente de hechos.

La Petición Complementaria contiene alguna de la información que el Secretariado propuso, en su Notificación en términos del artículo 15(1), recopilar en el contexto de la investigación de un expediente de hechos, entre ella información respecto de “la época de (las) temporadas de anidación (de las aves) y el número estimado de nidos destruidos a resultas de la tala de árboles” por clareo e

“información específica de las actividades de extracción realizadas en 2001 en las áreas mencionadas en la petición, incluidas actividades planeadas y ejecutadas” [...]

Sin embargo, como lo señala Canadá en su Respuesta a la Información Complementaria, esta información puede ser objeto de perfeccionamiento.⁷² La elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recopilar información adicional respecto de las poblaciones de aves migratorias en las áreas silvícolas identificadas por los Peticionarios, incluidos aspectos como la variabilidad en la densidad de cría entre especies y la posibilidad de estratificar los datos.

La Respuesta a la Información Complementaria contiene información no incluida en la respuesta de la Parte a la petición original. Canadá sugiere que las empresas forestales podrían estar emprendiendo medidas considerables, incluidos planes de conservación, para proteger aves migratorias.⁷³ Canadá proporciona también información adicional sobre talleres del CWS sobre conservación de aves migratorias.⁷⁴ Canadá explica que el CWS tiene la intención de centrar sus esfuerzos en especies prioritarias de conservación.⁷⁵ Declara que el CWS utiliza las inspecciones, investigaciones y presentación de cargos como medios para el logro de la conservación de las aves,⁷⁶ y ofrece alguna información adicional respecto de una queja mencionada en la respuesta de

72. *Ibid.*, p.3.

73. *Ibid.*

74. *Ibid.*, pp. 5-6.

75. *Ibid.*, p. 6.

76. *Ibid.*, p. 4.

Canadá a la petición original.⁷⁷ No obstante, la Respuesta a la Información Complementaria no contiene ciertos tipos de información que el Secretariado había identificado en su Notificación en términos del artículo 15(1) como necesaria para la consideración de si es que Canadá está incurriendo en la aplicación efectiva de la s. 6(a) de los MBR respecto de las actividades de tala por clareo en 2001 en las áreas referidas en la petición original.

Se carece, por ejemplo, de información respecto de algunas medidas adoptadas por el sector forestal en las áreas de tala mencionadas por los Peticionarios para lograr o incrementar el cumplimiento de la s. 6(a) de los MBR. En la Notificación en términos del artículo 15(1) (véase el Apéndice 1, más adelante), el Secretariado recomienda recopilar información sobre

[...] datos en que se basaron las compañías o contratistas madereros o EC para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias que iban a encontrar durante la extracción; procedimientos de reconocimiento instrumentados por compañías o contratistas madereros o EC para identificar nidos de aves migratorias antes de la extracción; medidas tomadas para proteger los nidos de aves migratorias durante la extracción y eficacia de tales medidas para evitar daños o destrucción de los nidos.

Aunque la Respuesta a la Información Complementaria menciona que las empresas forestales podrían estar tomando medidas considerables que beneficiarán la conservación de las aves migratorias,⁷⁸ se requiere de mayor información para evaluar la función de dichas medidas en la promoción del cumplimiento de la s. 6(a) de los MBR en las áreas de tala mencionadas en la petición original, incluida información sobre la naturaleza, amplitud y oportunidad de las medidas adoptadas, información utilizada para el diseño y evaluación de dichas medidas y éxito general de las mismas en el logro (o el aumento) del cumplimiento con la s. 6(a) de los MBR durante las actividades de tala mencionadas por los Peticionarios en la petición original. En el contexto de la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información respecto de todo plan de conservación u otro tipo de medidas preparadas y aplicadas en las áreas de tala identificadas por los Peticionarios en la petición original,⁷⁹ al igual que información respecto de las “dificiles cuestiones de cumplimiento enfrentadas por las empresas forestales”⁸⁰ y los esfuerzos conjuntos entre el CWS, las empresas y las organiza-

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

78. Respuesta a la Información Complementaria, p. 4.

79. *Ibid.*

80. *Ibid.*, p. 5.

ciones no gubernamentales por “desarrollar soluciones para mejorar el marco regulativo aplicable a la conservación de aves afectadas por este sector de actividad” mencionados en la Respuesta a la Información Complementaria.⁸¹

La Respuesta a la Información Complementaria no contiene información respecto de alguna actividad de promoción del cumplimiento llevada a cabo por el CWS respecto de las áreas de tala mencionadas en la petición original, a excepción de tres talleres sobre conservación de aves migratorias efectuados entre octubre de 2001 y marzo de 2003. Respecto de dichos talleres, la Respuesta a la Información Complementaria no contiene información del tipo de los órdenes del día, las minutas de las reuniones y la correspondencia relacionada, o un ejemplar del borrador del marco de trabajo para ocuparse de la conservación de las aves migratorias en el contexto de la actividad forestal.⁸² Dicha información sería recopilada por el Secretariado en el contexto de la preparación de un expediente de hechos.

La Respuesta a la Información Complementaria indica que el CWS quiere centrar sus esfuerzos en las especies de conservación prioritaria.⁸³ La disposición legal identificada por los Peticionarios en la petición original, s. 6(a) de los MBR, señala “[...] ninguna persona deberá [...] alterar, destruir o tomar un nido, huevo, refugio de nido, o refugios o cajas de anidación de aves migratorias;” la s. 2(1) de los MBR presenta una definición de “ave migratoria.”⁸⁴ Ninguna de las disposiciones hace referencia

81. *Ibid.*, p. 4.

82. *Ibid.*

83. *Ibid.*, p. 6.

84. S. 2(1) del MBR define “ave migratoria” de la manera siguiente: “aves migratorias” o “aves” quiere decir las aves migratorias cinegéticas, aves migratorias insectívoras y aves migratorias no cinegéticas según las define la Ley, e incluye cualquiera de estas aves criadas en cautiverio que no puedan diferenciarse de inmediato de las aves migratorias silvestres por su tamaño, forma o color, así como toda parte o partes de dichas aves. S. 2(1) de la MBCA define “ave migratoria” como sigue: “ave migratoria” quiere decir toda ave migratoria mencionada en el Convenio, e incluye el esperma, huevos, embriones, cultivos de tejido y partes del ave. El Protocolo de 1994 entre los gobiernos de Canadá y Estados Unidos que enmienda el Convenio de 1916 entre el Reino Unido y Estados Unidos para la Protección de las Aves Migratorias en Canadá y Estados Unidos establece en su Artículo I: “Con el fin de actualizar la lista de aves migratorias incluidas en los términos de este Convenio de una manera coherente con la actual taxonomía (familia y subfamilia), se elimina el Artículo I del Convenio y se le sustituye con lo siguiente:

[...] las aves migratorias incluidas en los términos del presente convenio serán las siguientes:

1. Aves migratorias cinegéticas:

Anatidae o acuáticos (patos, gansos y cisnes); Gruidae o grullas (grulla blanca, grulla canadiense mayor y menor y grulla americana); Rallidae (fochas, gallinulas y gruiformes); Charadriidae, Haematopodidae, Recurvirostridae (avocetas), y

a la noción de “especies de conservación prioritaria” como diferencia cualitativa respecto de la prohibición general establecida en la s. 6(a) de los MBR. La Respuesta a la Información Complementaria no contiene información respecto de las bases legales o políticas para centrarse en especies de conservación prioritaria en la aplicación por parte de Canadá de la s. 6(a) de los MBR. Puesto que la Notificación en términos del artículo 15(1) recomienda recopilar información sobre la forma en que EC establece y equilibra sus prioridades de aplicación y fomento del cumplimiento en materia de vida silvestre (véase el Apéndice 1, más adelante) en el contexto de la preparación de un expediente de hechos el Secretariado recopilaría información respecto de las bases para la intención del CWS de centrarse en especies de conservación prioritaria en el contexto de la aplicación y búsqueda del cumplimiento de la s. 6(a) de los MBR.

En la Respuesta a la Información Complementaria, Canadá destaca que ninguna especie de aves migratorias en la región boreal de la provincia de Ontario está actualmente identificada como amenazada o en peligro de extinción y puntualiza que, ya que los Peticionarios se refieren a la región boreal de Ontario, “[...] no han establecido que esté involucrada alguna especie amenazada o en peligro de extinción.”⁸⁵ Como se indicó previamente, ni la s. 6(a) de los MBR ni la definición de aves migratorias de los MBR hacen referencia a la noción de “especies de conservación prioritaria”. De igual manera, estas disposiciones no se refieren a especies “amenazadas” o “en peligro de extinción”. No obstante, la información relativa a toda consideración especial otorgada a las especies amenazadas o en peligro de extinción en la aplicación de la s. 6(a) de los MBR en las áreas de tala mencionadas en la petición resultará

Scolopacidae, o aves costeras (incluidos chorlos y avefrías, ostreros, candeleros y avocetas, y playeros); y Columbidae (palomas y pichones silvestres).

2. Aves migratorias insectívoras:

Aegithalidae (mitos y sastrecillos); Alaudidae (alondras); Apodidae (vencejos); Bombycillidae (ampelis); Caprimulgidae (chotacabras); Certhiidae (trepadores); Cinclidae (tordos); Cuculidae (cuclillos); Emberizidae (incluidos gorriones, chipes, tångaras, cardenales y picogordos y afines, tordos, praderos, y orioles, pero no mirlos); Fringillidae (incluidos pinzones y picogordos); Hirundinidae (golondrinas); Laniidae (alcaudones); Mimidae (maulladores, centzontles, cuitlacoques y asociados); Motacillidae (lavanderas y bisbitas); Muscicapidae (incluidos reyezuelos, perlitas, mirlos y zorzales); Paridae (carboneros); Picidae (carpinteros y afines); Sittidae (sitas); Trochilidae (zumbadores); Troglodytidae (chivrones); Tyrannidae (papamoscas) y Vireonidae (vireos).

3. Otras aves migratorias no cinegéticas:

Alcidae (alcas, alcuelas, araos, mérgulos, y pardelas); Ardeidae (avetoros y garcetas); Hydrobatidae (petreles de tempestades); Procellariidae (petreles y pardelas); Sulidae (bobos); Podicipedidae (zambullidores); Laridae (gaviotas, salteadores, y charranes) y Gaviidae (colimbos).”

85. Respuesta a la Información Complementaria, p. 6.

adecuada para su inclusión en un expediente de hechos. Por ejemplo, la Respuesta a la Información Complementaria señala que, como parte de un proyecto que comenzó en 2000 y concluirá en 2006, se está recopilando la información necesaria para el establecimiento de una línea basal para la medición de las poblaciones de especies y el cambio de hábitat, misma que puede resultar de importancia para determinar si una especie está amenazada o en peligro de extinción. La información relacionada con este proyecto sería adecuada para inclusión en un expediente de hechos. La información relacionada con consideraciones sobre especies amenazadas o en peligro de extinción sería también relevante junto con la recomendación en la Notificación en términos del artículo 15(1) de recopilar información sobre los datos utilizados por el CWS para prever las especies y cantidades de nidos de aves migratorias en las diferentes áreas, en cumplimiento del monitoreo de la s. 6(a) de los MBR.

La Respuesta a la Información Complementaria no contiene información sobre las actividades de aplicación, por ejemplo inspecciones, investigaciones o presentación de cargos, emprendidas por EC o el CWS en términos de la s. 6(a) de los MBR en las áreas de tala mencionadas en la petición original. La Respuesta a la Información Complementaria proporciona información resumida respecto del seguimiento del CWS a una queja mencionada por Canadá en su respuesta a la petición original. Un expediente de hechos ofrecería la oportunidad de recopilar información sobre las actividades de aplicación emprendidas por EC o el CWS en las áreas de tala identificadas en la petición original, además de información relacionada con el procesamiento de las quejas relacionadas con el incumplimiento de la s. 6(a) de los MBR.

Respecto de las quejas ante el CWS, en su Notificación en términos del artículo 15(1) (véase el Apéndice 1, más adelante), el Secretariado recomendó recopilar información relacionada con acciones emprendidas por el CWS y EC en respuesta a la sospecha de infracciones a los MBR, incluida la respuesta a las quejas al respecto. En su Respuesta a la Información Complementaria, Canadá destaca que en su Petición Complementaria “[...] los Peticionarios no informan sobre quejas adicionales, más allá de la identificada por el CWS en su respuesta.”⁸⁶ Indica también que “el programa de cumplimiento del CWS no recibió queja alguna de los Peticionarios respecto de los 49 Planes de Manejo Forestal identificados en la petición SEM-02-001 durante el periodo referido en la petición.”⁸⁷ En el contexto de la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información respecto de la función de las

86. *Ibid.*, p. 3.

87. *Ibid.*, p. 6.

quejas de la ciudadanía en la aplicación de la s. 6(a) de los MBR, incluidos los recursos asignados por EC a responder a quejas, en comparación con la realización de inspecciones de rutina y la efectividad de las quejas públicas como vehículo de monitoreo y aplicación de la s. 6(a) de los MBR en las áreas de tala mencionadas en la petición original.

Respecto de la queja referida en la respuesta de Canadá a la petición original y la Respuesta a la Información Complementaria, Canadá destacó que

[l]a carta de queja se refiere al hecho de que el Plan de Contingencia de Manejo Forestal, que comprendió el breve periodo del 12 de julio al 1 de septiembre de 2001, incluyó un cierto número de cortes por clareo, y argumentaron que estos cortes destruirían los nidos de aves migratorias durante la temporada de anidación.⁸⁸

La Respuesta a la Información Complementaria declara que la queja fue recibida el 12 de julio de 2001, el primer día en el que se autorizó tala en términos del Plan de Contingencia de Manejo Forestal.⁸⁹ Explica que los funcionarios de vida silvestre encargados del manejo de la queja determinaron que ésta no ameritaba investigación ulterior luego de consultas con el OMNR, y declara que “puesto que las operaciones de tala mencionadas cesaron tiempo atrás, sería muy difícil recopilar la potencial evidencia de destrucción de nidos.”⁹⁰ En la Petición Complementaria, los Peticionarios sostienen que existen buenas razones prácticas y de política pública por las que es difícil esperar que fueran testigos presenciales de las infracciones, entre ellas la falta de acceso legal a las áreas de tala, el peligro generado por el derribo de árboles y lo oneroso que ello resulta para la ciudadanía.⁹¹ En la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información respecto de la función de las consultas del CWS con el OMNR en la aplicación de la s. 6(a) de los MBR; la oportunidad del seguimiento que el CWS da a las quejas de la ciudadanía y los efectos en la capacidad del CWS para recopilar evidencias de infracciones a la s. 6(a) de los MBR, además del tipo de información requerida para que una queja de la ciudadanía conduzca a una acción de aplicación por parte del CWS respecto de infracciones presuntas a la s. 6(a) de los MBR. En concordancia, el Secretariado recopilaría información respecto de si el CWS ha dado seguimiento y la forma en que lo ha hecho a los alegatos de los Peticionarios respecto de que un

88. *Ibid.*

89. *Ibid.*

90. *Ibid.*, p. 7.

91. Petición Complementaria, p. 13.

número estimado de 43,700 nidos fue destruido por la tala por clareo durante el periodo y en las áreas mencionadas en la petición original.

En vista de las consideraciones mencionadas, luego de la revisión de la Respuesta a la Petición Complementaria, siguen habiendo importantes interrogantes respecto de si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la s. 6(a) de los MBR respecto de las actividades de tala por clareo efectuadas en 2001 en las áreas del centro y norte de Ontario mencionadas en la petición original.

V. RECOMENDACIÓN

En términos de la Resolución de Consejo 03-05, y luego de considerar tanto la nueva información proporcionada por los Peticionarios como la respuesta de Canadá a dicha información, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos para recopilar la información identificada en la Sección V de la Notificación en términos del artículo 15(1) (que se reproduce como Apéndice 1 de la presente determinación) y la Sección IV de esta determinación, con excepción de la información identificada en la Sección IV de esta determinación ya presentada al Secretariado por los Peticionarios en la Petición Complementaria.

Presentada respetuosamente a los 17 días del mes de diciembre de 2003.

William Kennedy
Director Ejecutivo

APÉNDICE 1

INFORMACIÓN A CONSIDERAR EN UN EXPEDIENTE DE HECHOS (Sección V. de la Notificación en términos del artículo 15(1))

“La petición, junto con la respuesta, no contesta preguntas fundamentales sobre si Canadá incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en 2001 en relación con actividades de la industria silvícola en Ontario, en particular en áreas explotadas al amparo de 59 planes de manejo forestal mencionados en la petición. Esta parte identifica información relevante para poder considerar estas preguntas sin respuesta.

Con respecto a las áreas explotadas que se mencionan en la petición, la información necesaria para evaluar las aseveraciones de los Peticionarios incluiría información de las especies de aves migratorias encontradas en esas áreas, la época de sus temporadas de anidación y el número estimado de nidos destruidos a resultas de la tala de árboles. También se necesita información de los planes provinciales de manejo forestal para esas áreas, incluida información específica del papel y el resultado de las consultas con funcionarios federales durante la elaboración de dichos planes, en lo que respecta al cumplimiento con la sección 6(a); información de si las directrices u otras condiciones federales relacionadas con la protección de nidos de aves migratorias se mencionan en los planes de manejo forestal y, en caso afirmativo, si los planes exigen el cumplimiento con estas condiciones, e información de si las condiciones provinciales de tales planes exigen el cumplimiento de la sección 6(a) o disposiciones equivalentes de las leyes provinciales. El Secretariado también necesitaría revisar información de las actividades de promoción del cumplimiento organizadas por funcionarios de EC en las áreas de explotación que se mencionan en la petición, asistencia del personal de las compañías madereras que operan en esas áreas y eficacia de tales actividades para lograr el cumplimiento con la sección 6(a).

También es necesario contar con información específica de las actividades de extracción realizadas en 2001 en las áreas mencionadas en la petición, incluidas actividades planeadas y ejecutadas, con información precisa de tiempos y lugares; datos en que se basaron las compañías o contratistas madereros o EC para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias que iban a encontrar durante la extracción; procedimientos de reconocimiento instrumentados por compañías o contratistas madereros o EC para identificar nidos de aves migratorias antes de la extracción; medidas tomadas para proteger los nidos de aves

migratorias durante la extracción y eficacia de tales medidas para evitar daños o destrucción de los nidos.

También se necesita información sobre los esfuerzos realizados por funcionarios federales para monitorear el cumplimiento con la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en relación con las operaciones de la industria silvícola realizadas en 2001 en las áreas mencionadas en la petición. Dicha información incluye datos sobre el alcance, operación y presupuesto de los programas de monitoreo, datos utilizados para pronosticar las especies y números de nidos de aves migratorias en diferentes áreas y datos obtenidos mediante monitoreo o inspección. El Secretariado también necesitaría considerar las acciones tomadas en respuesta a presuntas violaciones de la sección 6(a), incluidas aquellas tomadas en respuesta al incumplimiento de condiciones de un plan de manejo forestal encaminadas a la protección de nidos de aves migratorias; medidas de seguimiento para probar la eficacia de actividades de promoción del cumplimiento; medidas tomadas para dar seguimiento a resultados de monitoreo que indiquen presuntas violaciones a la sección 6(a), y respuestas a las denuncias.

Además de la información proporcionada por Canadá en su respuesta, la información pertinente para analizar la eficacia de acciones federales de aplicación y promoción del cumplimiento en relación con las operaciones de la industria silvícola realizadas en las áreas mencionadas en la petición incluye información de la forma en que EC establece y equilibra sus prioridades de aplicación y promoción del cumplimiento de las leyes de vida silvestre y cómo se asignan recursos financieros y humanos en esta área, inclusive a escala regional en Ontario. También se necesita información de iniciativas y programas actuales relacionados con la aplicación y promoción del cumplimiento de la sección 6(a) del Reglamento sobre Aves Migratorias en el sector forestal en Ontario y, de manera específica, información de cómo se ocupan dichas iniciativas de los asuntos de cumplimiento mencionados en las áreas explotadas a que se refiere la petición."

SEM-02-002

(Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México)

PETICIONARIO: JORGE RAFAEL MARTÍNEZ AZUELA Y
OTROS

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 7 de febrero de 2002

RESUMEN: Los Peticionarios afirman que México está incurriendo en omisiones en aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de las emisiones de ruido originadas por el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México (AICM). Según los Peticionarios, existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la legislación ambiental, causando daños irreversibles a las miles de personas que residen en la periferia del aeropuerto.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 15(1) Determinación en términos del artículo 15(1) de
(25 de septiembre de 2002) que la petición no amerita un expediente de hechos.

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

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 15(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Número de petición:	SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México)
Peticionarios:	Jorge Rafael Martínez Azuela Jorge Martínez Sánchez Raúl Morelos C. José Alberto Téllez Murillo Saúl Gutiérrez Hernández Norma Guadalupe Viniegra Cantón
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	7 de febrero de 2002
Fecha de la determinación:	25 de septiembre de 2002

I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que amerita la elaboración de un expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15. El Consejo, con el

voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede entonces instruir al Secretariado para que elabore un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública, también mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

Esta determinación contiene el análisis realizado por el Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de la petición presentada el 7 de febrero de 2002 por Jorge Rafael Martínez Azuela y otros vecinos de la zona circundante al Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) (los "Peticionarios"). Los Peticionarios aseveran que el gobierno de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de las emisiones de ruido originadas por ese aeropuerto, y respecto de una denuncia popular y una denuncia ciudadana presentadas a la Profepa y al Gobierno del Distrito Federal en relación con ese asunto.

El 22 de febrero de 2002, el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, y que ameritaba solicitar una respuesta a la Parte mexicana conforme al artículo 14(2). El 23 de mayo de 2002 la Parte envió al Secretariado su respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. México reconoce el problema de la emisión de ruido, pero afirma que la norma oficial mexicana que establece límites a la emisión de ruido de fuentes fijas, citada en la petición, no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves, que son fuentes móviles y están sujetas a los límites señalados en otra norma. México señala en su respuesta que el 30 % de la flota aérea nacional ha reducido las emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la norma correspondiente, y que por ello ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental. La respuesta de México también detalla el trámite que las autoridades respectivas han dado a las denuncias que el Peticionario presentó en octubre y noviembre de 2001 sobre el asunto planteado en la petición.

Habiendo examinado la petición a la luz de la respuesta de la Parte en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado informa a los Peticionarios y al Consejo que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Aunque el Secretariado no se ha persuadido de que la NOM-081-ECOL-1994 no sea aplicable al AICM, a falta de una interpretación judicial al respecto, ésta es una cuestión abierta aún. Además, sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones, para que se amerite la elaboración de un expediente de hechos debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la

respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental. El análisis de estas cuestiones se detalla en la sección IV de este documento.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la legislación ambiental, causando daños irreversibles a las miles de personas que residen en la periferia de ese aeropuerto. Los Peticionarios afirman que las autoridades ambientales federales y locales han omitido aplicar de manera efectiva los artículos 5 fracciones V y XIX, 8 fracción VI, 155 y 189 al 204 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Norma Oficial Mexicana NOM-081-ECOL-1994 *Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición*¹ (NOM-081-ECOL-1994) y los artículos 80 al 84 de la Ley Ambiental del Distrito Federal (LADF).

Los Peticionarios argumentan que conforme a los artículos 5 fracciones V y XIX y 155 de la LGEEPA la autoridad ambiental federal está obligada a lo siguiente respecto del AICM: “...(i) vigilar el cumplimiento de la NOM-081-ECOL-1994; (ii) adoptar medidas para evitar que se transgredan los límites máximos permisibles de emisión de ruido establecidos en la NOM-081-ECOL-1994, y (iii) aplicar las sanciones correspondientes en caso de que se transgredan dichos límites.” Señalan también que “el artículo 8, fracción VI de la LGEEPA, en relación con el artículo 9 del mismo ordenamiento, confiere al gobierno del Distrito Federal la facultad de aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos de servicios”.²

La petición afirma que como consecuencia de la falta de aplicación por parte de México de su legislación ambiental en este caso, los vecinos del AICM han sufrido daños al sistema auditivo, diversos efectos negativos por la interrupción del sueño y la merma del desarrollo académico de los niños de la zona, cuyas clases se interrumpen por el paso de un avión aproximadamente cada 7 minutos. Según los Peticionarios, los estudios concluyeron que “[n]o existe procedimiento alguno que pueda mitigar el ruido aeroportuario cercano al AICM”.³

1. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 13 de enero de 1995.

2. Ambas citas vienen de la página 5 de la petición.

3. El estudio que citan los Peticionarios dice literalmente: “There are few, if any, mitigating procedures that could be implemented to reduce noise exposure at the AICM”.

La petición afirma:

Es claro, por lo tanto, que la forma de proteger el ambiente y salvaguardar la integridad física de los habitantes de las inmediaciones del AICM es cerrar la fuente fija que produce las emisiones de ruido por encima de los estándares legal y mundialmente aceptables. En la alternativa, solicitamos una recomendación en el sentido de que se tomen las medidas pertinentes para reducir el ruido y que se valore la posibilidad de compensar económicamente por los daños sufridos a los vecinos del AICM.⁴

Además, la petición asevera que México incurre en omisiones respecto de los procedimientos de denuncia popular y denuncia ciudadana iniciados por los Peticionarios ante el gobierno federal y del Distrito Federal, respectivamente, relativos a las posibles violaciones del artículo 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

El Secretariado recibió la respuesta de México a la petición el 23 de mayo de 2002. En ella México reconoce el problema de la emisión de ruido. Sin embargo, la Parte aclara que la Norma Oficial Mexicana NOM-081-ECOL-1994 citada en la petición no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje. La respuesta explica que las aeronaves están clasificadas como fuentes móviles de emisión de ruido e indica que la norma aplicable a las emisiones de ruido que éstas producen es la NOM-036-SCT3-2000 *Que establece dentro de la República Mexicana los límites máximos permisibles de emisión de ruido producido por las aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas y helicópteros, su método de medición, así como los requerimientos para dar cumplimiento a dichos límites*⁵ (NOM-036-SCT3-2000). México señala en su respuesta que el 30 % de la flota aérea nacional ha reducido las emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la NOM-036-SCT3-2000, y que por ello ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

La respuesta de México afirma que los artículos 8 fracción VI, 80 al 84 de la LADF que fundamentan parcialmente la petición, no son aplicables en el presente asunto debido a que éste corresponde a la competencia del fuero federal.

La respuesta de México también detalla el trámite que las autoridades correspondientes han dado a las denuncias populares que el

4. Página 7 de la petición.

5. Publicada en el DOF el 19 de febrero de 2001.

Peticionario presentó en octubre y noviembre de 2001 sobre el asunto planteado en la petición. Sobre la denuncia ciudadana presentada el 23 de noviembre de 2001 por el señor Jorge Rafael Martínez Azuela ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, la respuesta indica que la Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental del Agua, Suelo y Residuos turnó la denuncia ciudadana a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) por considerar que el asunto era del orden federal, mediante el oficio número SMA/DGRGAASR/DVA/6009/2002 de fecha 22 de abril de 2002, y que se marcó copia al denunciante.⁶

Sobre la denuncia popular presentada por el Peticionario ante la Profepa el 31 de octubre de 2001, la respuesta de México indica que se le asignó el número de expediente 0111/235/DI/09, y se turnó con el oficio número DG/004/DI/1358/2001 de fecha 26 de noviembre de 2001 a la Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC) de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) para su trámite. La Parte señala que ese oficio se intentó notificar al Peticionario, pero debido a que la oficina de correos del Servicio Postal Mexicano no encontró el domicilio, el oficio fue devuelto a la autoridad.⁷ El 8 de abril de 2002, la DGAC envió el oficio 101.205.00539 al Peticionario en respuesta a su denuncia popular, comunicándole que la norma oficial mexicana aplicable a los vehículos aéreos era la NOM-036-SCT3-2000.⁸ Además, se turnó la denuncia popular a la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal y a la Dirección General de Regulación y Gestión Ambiental de Agua, Suelo y Residuos. La primera emitió el oficio número DGDD/065-0 de fecha 15 de enero de 2002 (que se menciona en la petición) y la segunda procedió a la acumulación del expediente y lo turnó nuevamente a la Profepa.⁹

Respecto de la aseveración de que la Parte ha incurrido en la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental por incumplimiento a lo dispuesto por la NOM-081-ECOL-1994, la respuesta de México afirma que **“dicha norma oficial mexicana no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje, ya que de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido de la LGEEPA [...], las aeronaves son consideradas como fuentes**

6. Véanse las páginas 2 y 3 y el anexo 1 de la respuesta de México.

7. Véanse las páginas 4 a 6 y los anexos 2 y 3 de la respuesta de México.

8. Véase el anexo 4 de la respuesta de México.

9. Véanse la página 6 y el anexo 5 de la respuesta de México, y el oficio presentado en la petición como anexo 4.

móviles de emisión de ruido, y no así como fuentes fijas” (líneas destacadas en el original).¹⁰

La respuesta señala:

México reconoce que el problema de la emisión de ruido representa un gran reto para el país y una preocupación enorme, sobre todo para proporcionar a los ciudadanos un ambiente adecuado para su desarrollo. En esa virtud, la Parte emitió la norma oficial mexicana NOM-036-SCT3-2000 para combatir el problema que representan las emisiones de ruido producidos por las aeronaves. México está consciente [de] que es una tarea difícil y por ello se han establecido tiempos para cumplir con dicha norma oficial.¹¹

La respuesta explica que esa norma oficial mexicana establece en su numeral 13 los siguientes plazos para que las aeronaves cumplan con los límites de emisión de ruido:¹²

Fecha de cumplimiento	Tipo de Aeronave
31 de diciembre de 2001	Aeronaves propulsadas por hélice y helicópteros, aeronaves de reacción subsónicas y supersónicas. Peso máximo al despegue: menor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2001	El 30 % de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2002	El 60 % de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2003	El 80 % de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras)
31 de diciembre de 2004	El 100 % de la flota aérea nacional (aeronaves de reacción subsónica y supersónica). Peso máximo al despegue: mayor de 34,000 kg (75,000 libras).

La Parte indica que la DGAC de la SCT vigila el cumplimiento de esta norma a través del programa de cumplimiento por las empresas aéreas regionales, troncales, de fletamento y de carga.¹³ Señala que la

10. Véanse las páginas 5 a 7 de la respuesta de México.

11. Véase la página 10 de la respuesta de México.

12. Véanse las páginas 6 a 9 de la respuesta de México.

13. El anexo 6 de la respuesta de México contiene un listado de las aeronaves.

DGAC ha otorgado un total de 417 certificados de homologación de ruido a los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos, 168 de los cuales corresponden a certificados otorgados a los concesionarios de transporte aéreo nacional.¹⁴ Finalmente, la respuesta afirma: “Esta Parte considera que ha cumplido con la aplicación efectiva de su legislación ambiental y prueba de ello son los 417 certificados de homologación de ruido otorgados al 30 % de la flota aérea en los que se constata la reducción de emisiones de ruido en los tiempos establecidos por la norma”.¹⁵

IV. ANÁLISIS

A. Antecedentes

Esta determinación se refiere a la etapa del proceso que corresponde al artículo 15(1) del ACAAN. El Secretariado determinó previamente que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte conforme a los criterios del artículo 14(2).

El 22 de febrero de 2002, el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN.¹⁶ La petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b), (d) y (f) del artículo 14(1) porque se presentó por escrito en español, uno de los idiomas oficiales de las Partes;¹⁷ los Peticionarios se identificaron claramente en la petición como particulares con domicilio en la Ciudad de México, D.F., México.¹⁸ Las aseveraciones de la petición se ajustan a lo dispuesto en el preámbulo del artículo 14(1), que plantea que una petición debe aseverar “que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. La petición parece encaminada a promover actividades de aplicación de la legislación ambiental y no a hostigar una industria, porque se centra en la presunta falta de aplicación por la autoridad ambiental de las disposiciones legales sobre la emisión de ruido y se refiere a la presunta exposición de miles de personas que residen en las inmediaciones del AICM a los efectos nocivos para la salud relacionados con las emisiones de ruido, supuestamente ilícitas, generadas por el AICM.

14. El anexo 7 de la respuesta de México contiene copias de los certificados mencionados.

15. Véase la página 10 de la respuesta de México.

16. SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (22 de febrero de 2002).

17. Véase también el encabezado 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones.

18. Páginas 1, 2 y 8 de la petición.

Se consideró cumplido también el requisito señalado en el inciso (c) porque la petición y sus anexos contienen suficiente información para analizar las aseveraciones que se plantean. La petición incluyó información sobre la exposición de las personas que residen en las inmediaciones del AICM al ruido generado por las operaciones de ese aeropuerto¹⁹ y sobre la legislación ambiental aplicable.²⁰ Los Peticionarios sustentan sus aseveraciones en dos estudios realizados en torno a los efectos en la salud de las personas expuestas a esas emisiones de ruido, y anexan a la petición uno de ellos, de septiembre de 2001, titulado "Análisis de Ruido, Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México".²¹

La petición invoca los objetivos planteados por el ACAAN, que consisten en alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras [artículo 1(a)]; y en mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales [artículo 1(g)].²² En cuanto al inciso (e) del artículo 14(1), el Secretariado determinó que las aseveraciones de la petición se refieren a asuntos que se han comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte mediante una denuncia popular y una denuncia ciudadana.²³

El Secretariado evaluó la petición considerando en conjunto los criterios del artículo 14(2) del ACAAN, y concluyó en su determinación del 22 de febrero de 2002 que dicha petición ameritaba una respuesta de la Parte.

Según los Peticionarios, de los estudios que citan se desprende que los habitantes localizados dentro de un radio de 51 km² alrededor del AICM padecen emisiones de ruido violatorias de la NOM-081-ECOL-1994 y superiores a los estándares mundialmente aceptables.²⁴ El número de personas afectadas por estas operaciones se estima entre medio y dos millones.²⁵ Señalan la pérdida de la audición, entre otros

19. Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

20. Véanse las páginas 1, 2, 4 y 5 de la petición.

21. Véanse las páginas 2, 5 a 7 y los anexos 1 y 2 de la petición.

22. Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN, el apartado 5.4 de las Directrices y la página 3 de la petición.

23. Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 3 y 4 de la petición.

24. Esta medida es claramente incorrecta. El estudio que se acompaña a la petición como anexo 1 no se refiere a un radio de esa magnitud. El documento proporcionado indica que con base en las operaciones aéreas del 10 de agosto de 2001 (escenario 1) se calculó un nivel de ruido mayor o igual a 60 (dBA) en un área de 50.95 km² alrededor del AICM, y en un área de 51.35 km² con base en las operaciones de la madrugada del 25 de agosto de 2001.

25. Véase el anexo 1 de la petición.

efectos de las emisiones de ruido en cuestión.²⁶ [artículo 14(2)(a).] El Secretariado consideró que la ulterior revisión en este proceso de los asuntos planteados en esta petición contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo y promovería el acceso de los interesados a información adicional sobre la presunta falta de aplicación de la legislación ambiental en materia de ruido respecto del AICM [artículo 14(2)(b)]. La petición aborda los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, y el Secretariado considera que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a esos recursos [artículo 14(2)(c)].²⁷ Finalmente, la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación [artículo 14(2)(d)].

Como consecuencia de la determinación del Secretariado del 22 de febrero de 2002, la Parte presentó su respuesta el 23 de mayo de 2002, de acuerdo con el artículo 14(3) del ACAAN.

B. ¿La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos?

En conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado considera que a la luz de la respuesta de México la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos por las razones que se explican enseguida. La petición contiene dos aseveraciones: 1) que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (artículos 5 fracciones V y XIX, 8 fracción VI y 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994) por la nula vigilancia y aplicación de sanciones al AICM, no obstante que sus operaciones rebasan los límites máximos permisibles de emisión de ruido; y 2) que México incurre en omisiones respecto de los procedimientos de denuncia popular y denuncia ciudadana (artículos 189 al 204 de la LGEEPA y 80 al 84 de la LADF) iniciados ante los gobiernos federal y del Distrito Federal, respectivamente, relativos a las posibles violaciones del artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 por el AICM.

1. *Aplicación efectiva de los artículos 5, fracciones V y XIX; 8 fracción VI, y 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994*

Los artículos de la LGEEPA en cuestión establecen:

Artículo 5. Son facultades de la Federación:

V.- La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley; [...]

26. Véanse las páginas 3 y 4 de la petición.

27. Véanse las páginas 9 a 11 de la petición.

XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y de los demás ordenamientos que de ella deriven. [...]

Artículo 8.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades [...]

VI.- La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, provenientes de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esa Ley sean consideradas de jurisdicción federal. [...]

Artículo 155.- Quedan prohibidas las emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica y lumínica y la generación de contaminación visual en cuanto rebasen los límites máximos establecidos en las normas oficiales mexicanas que para ese efecto expida la Secretaría, considerando los valores de concentración máxima permisibles para el ser humano de contaminantes en el ambiente que determine la Secretaría de Salud... Las autoridades federales o locales, según su esfera de competencia, adoptarán las medidas para impedir que se transgredan dichos límites y, en su caso, aplicarán las sanciones correspondientes.

La NOM-081-ECOL-1994 dispone, en sus secciones más relevantes al asunto planteado en esta petición:

1. OBJETO. Esta norma oficial mexicana establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido que genera el funcionamiento de las fuentes fijas y el método de medición por el cual se determina su nivel emitido hacia el ambiente.

2. CAMPO DE APLICACIÓN. Esta norma oficial mexicana se aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública...

5. ESPECIFICACIONES

5.1 La emisión de ruido que generan las fuentes fijas es medida obteniendo su nivel sonoro en ponderación "A", expresado en dB (A).

...5.3 Para obtener el nivel sonoro de una fuente fija se debe aplicar el procedimiento de actividades siguiente: un reconocimiento inicial; una medi-

ción de campo; un procesamiento de datos de medición, y la elaboración de un informe de medición.

5.3.1 El reconocimiento inicial debe realizarse en forma previa a la aplicación de la medición del nivel sonoro emitido por una fuente fija, con el propósito de recabar la información técnica y administrativa y para localizar las Zonas Críticas.

5.3.1.1 La información a recabar es la siguiente:

5.3.1.1.1 Croquis que muestre la ubicación del predio donde se encuentre la fuente fija y la descripción de los predios con quien colinde. Ver figura N° 1 del Anexo 1 de la presente norma oficial mexicana.

5.3.1.1.2 Descripción de las actividades potencialmente ruidosas.

5.3.1.1.3 Relacionar y representar en un croquis interno de la fuente fija el equipo, la maquinaria y/o los procesos potencialmente emisores de ruido. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma. [...]

5.3.1.2 Con el sonómetro funcionando, realizar un recorrido por la parte externa de las colindancias de la fuente fija con el objeto de localizar la Zona Crítica o zonas críticas de medición. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma.

5.3.1.2.1 Dentro de cada Zona Crítica (ZC_i) se ubicarán 5 puntos distribuidos vertical y/u horizontalmente en forma aleatoria a 0.30 m de distancia del límite de la fuente y a no menos de 1.2 m del nivel del piso. Ver figura N° 2A del Anexo 2 de la presente norma oficial mexicana[...]

5.3.2 Ubicados los puntos de medición conforme a lo señalado en el punto 5.3.1.2.1 se deberá realizar la medición de campo de forma continua o semicontinua, teniendo en cuenta las condiciones normales de operación de la fuente fija. [...]

5.3.3.4.6 Se determinará que la emisión de la fuente fija es contaminante si el nivel sonoro que resulte de la determinación realizada en el punto 5.3.3.4 de la presente norma oficial mexicana supera el límite máximo permisible correspondiente al que se establece en la Tabla 1 del punto 5.4 abajo mostrado. [...]

5.4 Los límites máximos permisibles del nivel sonoro en ponderación "A" emitido por fuentes fijas, son [...] de 6:00 a 22:00 horas, 68 dB(A); y de 22:00 a 6:00 horas, 65 dB(A)]...

6. VIGILANCIA...

6.1 La Secretaría de Desarrollo Social, por conducto de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, así como los Estados y en su caso los Municipios, son las autoridades competentes para vigilar el cumplimiento de la presente norma oficial mexicana.

La respuesta de México señala que el asunto que plantea la petición es de competencia federal, por lo que considera que el artículo 8 fracción VI de la LADF (sic) citado en la petición no es aplicable.²⁸ La lectura integral de los artículos 5, 8 y 155 de la LGEEPA y de la NOM-081-ECOL-1994 parece indicar que la responsabilidad por la vigilancia del cumplimiento de los límites de emisión de ruido recae en la autoridad federal (Profepa), sin excluir que las autoridades locales en la esfera de su competencia adopten "medidas para evitar que se transgredan dichos límites". La petición señala también que "el artículo 8, fracción VI de la LGEEPA, en relación con el artículo 9 del mismo ordenamiento, confiere al gobierno del Distrito Federal la facultad de aplicar las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos de servicios".²⁹ Sin embargo, según muestra la respuesta de México, esa autoridad se declaró incompetente en este asunto, al considerar que el AICM es competencia de la Profepa y de la SCT por ser "un inmueble destinado a prestar servicios de los Poderes Federales".³⁰

Ahora bien, la cuestión sustantiva que la petición plantea es que el artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 no se han aplicado de manera efectiva respecto del AICM. El artículo 155 de la LGEEPA prohíbe las emisiones de ruido por encima de los límites que dispongan las normas oficiales mexicanas para prevenir daños a la población.

La respuesta de México señala:

México reconoce que el problema de la emisión de ruido representa un gran reto para el país y una preocupación enorme, sobre todo para proporcionar a los ciudadanos un ambiente adecuado para su desarrollo. En esa virtud, la Parte emitió la norma oficial mexicana NOM-036-SCT3-2000

28. Véase la página 4 de la respuesta de México.

29. Ambas citas vienen de la página 5 de la petición.

30. Véase la página 2 del anexo 1 de la respuesta de México.

para combatir el problema que representan las emisiones de ruido producidos por las aeronaves. México está consciente [de] que es una tarea difícil y por ello se han establecido tiempos para cumplir con dicha norma oficial.³¹

Respecto de la NOM-081-ECOL-1994 en concreto, México en su respuesta afirma que:

[...] dicha norma oficial mexicana no es aplicable respecto de las emisiones de ruido que generan las aeronaves en sus maniobras de despegue y aterrizaje, ya que de conformidad con lo establecido por el artículo 6 del reglamento para la protección del ambiente contra la contaminación originada por la emisión del ruido de la LGEEPA[...], las aeronaves son consideradas como fuentes móviles de emisión de ruido, y no así como fuentes fijas.³²

Conforme al artículo 6 del Reglamento para la Protección del Ambiente contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido (RR), es claro que las aeronaves (aviones y helicópteros) son fuentes móviles de emisión de ruido y que los aeropuertos son fuentes fijas.³³ Como bien señala la Parte en su respuesta, la NOM-081-ECOL-1994 no es aplicable a las aeronaves. Sin embargo, la petición no asevera que las aeronaves sean fuentes fijas, ni que los límites que establece la NOM-081-ECOL-1994 sean aplicables a las aeronaves. La petición afirma que esos límites son aplicables al AICM como fuente fija, y se refiere a las emisiones derivadas de las operaciones del AICM en su conjunto.³⁴

A falta de una interpretación de estas cuestiones por las autoridades judiciales competentes, el Secretariado analizó las normas NOM-081-ECOL-1994 y NOM-036-SCT3-2000 a la luz de los principios generales de interpretación y aplicación de las normas jurídicas, y de las disposiciones respectivas de la legislación civil, para dilucidar si la NOM-036-SCT3-2000 deroga la NOM-081-ECOL-1994, o establece una excepción a su aplicación respecto de los aeropuertos. Los artículos 9 y 11 del Código Civil Federal disponen respectivamente:

Artículo 9.- La ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior. [...]

31. Véase la página 10 de la respuesta de México.

32. Véanse las páginas 5 a 7 de la respuesta de México.

33. Publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1982.

34. Véanse las páginas 5 y 6 de la petición.

Artículo 11.- Las leyes que establecen excepción a las reglas generales, no son aplicables a caso alguno que no esté expresamente especificado en las mismas leyes.³⁵

La NOM-036-SCT3-2000 es posterior a la NOM-081-ECOL-1994, pero no la derogó de manera expresa ni implícita. La NOM-036-SCT3-2000 tampoco establece una excepción expresa a la aplicación a los aeropuertos (clasificados expresamente como fuentes fijas) de la NOM-081-ECOL-1994, que es la norma general en materia de ruido proveniente de fuentes fijas.

La norma NOM-036-SCT3-2000 y la NOM-081-ECOL-1994 no parecen ser total o parcialmente incompatibles, conforme a los principios de interpretación aplicables. Ante todo, esas normas no regulan el mismo hecho. Aunque ambas normas regulan fuentes emisoras de ruido, se refieren a fuentes distintas. Además, los sujetos obligados por una y otra también son distintos.

La NOM-036-SCT3-2000 dispone:

1. Objetivo y campo de aplicación. La presente Norma Oficial Mexicana establece dentro de la República Mexicana los límites máximos permisibles de emisión de ruido generado por las aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas y helicópteros, su método de medición, así como los requerimientos para dar cumplimiento a dichos límites, y aplica a todos los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos nacionales o extranjeros que operen o pretendan operar dentro de la República Mexicana y su espacio aéreo. [...]

3.1 Todo concesionario, permisionario u operador aéreo de aeronaves, nacional o extranjero, que opere o pretenda operar dentro de la República Mexicana y su espacio aéreo, con aeronaves de reacción subsónicas, propulsadas por hélice, supersónicas, helicópteros, deberá cumplir con lo prescrito en la presente Norma Oficial Mexicana.

En contraste, la NOM-081-ECOL-1994 establece:

1. Objeto. Esta norma oficial mexicana establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido que genera el funcionamiento de las fuentes fijas y el método de medición por el cual se determina su nivel emitido hacia el ambiente.

35. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de marzo de 1928.

2. Campo de aplicación. Esta norma oficial mexicana se aplica en la pequeña, mediana y gran industria, comercios establecidos, servicios públicos o privados y actividades en la vía pública.

Estas normas tampoco parecen ser incompatibles con base en los métodos de medición del ruido dispuestos por cada una. La medición del nivel de emisión de ruido de las fuentes fijas conforme a la NOM-081-ECOL-1994 consiste en la medición de los niveles sonoros en “zonas críticas” desde el exterior del inmueble y no implica la medición del nivel de emisión de ruido de las aeronaves individualmente. El nivel sonoro que emiten las fuentes fijas debe medirse a partir de su barda perimetral (o puntos equivalentes) y en su medición se consideran en conjunto las operaciones de la fuente. Por su parte, la NOM-036-SCT3-2000 regula el nivel de ruido emitido por las aeronaves de manera individual e independiente del aeropuerto en el que operen. En términos generales, la medición debe hacerse tomando en cuenta tres puntos relativos a la aeronave (uno lateral, uno de sobrevuelo en el despegue y uno de aproximación en el aterrizaje). La ubicación del perímetro del aeropuerto en que operen las aeronaves, que sería el punto de medición relevante para la NOM-081-ECOL-1994, no se toma en cuenta para determinar los puntos de medición del ruido emitido por las aeronaves conforme a la NOM-036-SCT3-2000. La NOM-081-ECOL-1994 tampoco establece un procedimiento para descontar el ruido atribuible a una fuente móvil ligada a una fuente fija.

Por último, la NOM-081-ECOL-1994 y la NOM-036-SCT3-2000 no parecen ser incompatibles de modo que la aplicación de una haga imposible la aplicación de la otra. Es concebible que las aeronaves individuales puedan cumplir con la NOM-036-SCT3-2000 al mismo tiempo que sus emisiones conjuntas de ruido, combinadas con otro ruido generado por un aeropuerto, también puedan resultar en el cumplimiento por parte de ese aeropuerto de la NOM-081-ECOL-1994. Por ello, el cumplimiento de la NOM-081-ECOL-1994 parece depender del total de aeronaves individuales y el tráfico aéreo total.

Aunque el análisis anterior no parece apoyar la interpretación que sugiere México en su respuesta al afirmar que la NOM-081-ECOL-1994 no es aplicable al AICM, a falta de una interpretación jurídica emitida por la autoridad judicial competente, la cuestión de si la NOM-036-SCT3-2000 deroga la NOM-081-ECOL-1994, o de si establece una excepción a su aplicación respecto de los aeropuertos, sigue siendo una cuestión abierta.

Ahora bien, aunque la petición se refiere a la aplicación de la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM como fuente de emisión de ruido, y no a las aeronaves en particular, la información que proporcionó México en su respuesta sobre la aplicación de la NOM-036-SCT3-2000 es relevante al asunto que se plantea en la petición. La respuesta no detalla este aspecto, pero es lógico suponer que la aplicación efectiva de la NOM-036-SCT3-2000 respecto de las aeronaves que operan en la República Mexicana contribuye al abatimiento del ruido emitido por el AICM. La respuesta de México afirma que la DGAC de la SCT vigila el cumplimiento de la NOM-036-SCT3-2000 y que conforme a esa norma ha otorgado un total de 417 certificados de homologación de ruido a los concesionarios, permisionarios u operadores aéreos, correspondientes al 30 % de la flota aérea nacional.³⁶ Esos certificados de homologación, que se anexan a la respuesta de México, son muestra clara de la aplicación de la NOM-036-SCT3-2000 respecto de las aeronaves que operan en territorio mexicano.

Los Peticionarios aseveran que existen estudios que muestran que las emisiones de ruido del AICM exceden los límites establecidos en la NOM-081-ECOL-1994. El estudio que citan se basa en una modelación de los niveles de ruido conforme a un procedimiento de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (US EPA) y con base en datos de las aeronaves que operaron en el AICM en uno de los dos meses más activos del año, los días 10 y 25 de agosto de 2001.³⁷ El modelo empleado para calcular el nivel de ruido del AICM en que los Peticionarios apoyaron su petición bastó, a pesar de sus limitaciones, para plantear cuestiones sobre la aplicación efectiva de la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM que justificaron solicitar a México una respuesta. Sin embargo, a la luz de la información que México proporcionó en su respuesta, es cuestionable si el estudio muestra efectivamente que el AICM viola la NOM-081-ECOL-1994. La duda surge por la fecha de operaciones en que se basó la estimación del estudio citado, y el hecho de que la estimación no se realizó conforme a los métodos establecidos en la NOM-081-ECOL-1994, o en la NOM-036-SCT3-2000, que disponen mediciones directas, sino en una modelación que no parece haber incluido ninguna medición directa.

En su respuesta, la Parte no admite ni niega que el AICM rebase los límites de emisión de ruido que establece la NOM-081-ECOL-1994. Aunque la Parte afirma que el AICM no está sujeto a esos límites de emisión de ruido para fuentes fijas, la respuesta reconoce que existe un problema

36. Véanse la página 10 y los anexos 6 y 7 de la respuesta de México.

37. Véanse las páginas 2, 5 a 7 y los anexos 1 y 2 de la petición.

de ruido ligado a la aviación comercial y muestra que se han realizado acciones para resolverlo: la expedición de la NOM-036-SCT3-2000 y su cumplimiento, a partir del 31 de diciembre de 2001, por el 30 % de la flota aérea nacional. Para el 31 de diciembre de 2004, el 100 % de la flota aérea deberá cumplir con esta norma. El estudio en el que se basa la petición no parece haber considerado el posible efecto de estas acciones sobre el nivel de ruido emitido por el AICM. De no haberlo considerado, es concebible que la estimación del nivel de ruido emitido por el AICM haya sido obsoleta al momento de presentarse la petición, en febrero de 2002. Además, es previsible que el nivel de ruido siga modificándose conforme el resto de las aeronaves cumplan con los límites establecidos en la NOM-036-SCT3-2000 en los plazos correspondientes. La cuestión de si México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los límites de emisión de ruido respecto del AICM es un aspecto técnico y puntual del problema de ruido causado por el tráfico aéreo de la Ciudad de México. Sin cuestionar la importancia de este problema, para que esta cuestión puntual amerite la elaboración de un expediente de hechos, debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental.

En vista de los aspectos equívocos (de hecho y de derecho) que se han identificado a la luz de la respuesta de México, el Secretariado considera que la aseveración de que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Esta determinación se hace sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones.

2. Aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de la LADF

En lo que concierne a las aseveraciones de que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de LADF, respecto de la denuncia popular y la denuncia ciudadana presentadas por el señor Jorge Rafael Martínez Azuela en octubre y noviembre de 2001, respectivamente, la respuesta de México proporcionó información detallada sobre el trámite que las autoridades dieron a esas denuncias posteriormente a la presentación de esta petición.

En cuanto a la denuncia popular del 31 de octubre de 2001, al momento de presentarse la petición (en enero de 2002), la Dirección General de Desarrollo Delegacional de la Delegación Venustiano Carranza del Distrito Federal ya había respondido al denunciante mediante el oficio DGDD/065-0 de fecha 15 de enero de 2002.³⁸ Por su parte, la SCT y el Gobierno del Distrito Federal enviaron al Peticionario en el mes de abril de 2002 sus respuestas respectivas.³⁹

En cuanto a la denuncia ciudadana presentada por el Peticionario ante el Gobierno del Distrito Federal, mediante acuerdo del 22 de abril de 2002 (Oficio SMA/DGRGAASR/DVA6009/2002), la Dirección General de Gestión y Regulación Ambiental del Agua, Suelo y Residuos de la Secretaría de Medio Ambiente se declaró incompetente en la materia de la denuncia.⁴⁰ En ese mismo oficio, la autoridad local notificó el asunto a la Profepa e informó al denunciante “que deberá reiniciar los trámites ante la autoridad competente ya mencionada”.⁴¹

El Secretariado considera que ha quedado suficientemente documentado el trámite que recayó a ambas denuncias.⁴² Aunque podrían señalarse algunas posibles irregularidades en el trámite de estas denuncias, el Secretariado considera que son asuntos demasiado puntuales y de alcance limitado, que en este caso no ameritan la elaboración de un expediente de hechos.⁴³ El Secretariado no considera que elaborar información adicional sobre estas presuntas omisiones contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN.⁴⁴

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado de la CCA ha revisado la petición SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México) presentada por Jorge Rafael

38. Véase el anexo 4 de la respuesta de México.

39. Véanse las páginas 4 a 6 y los anexos 2, 3 y 4 de la respuesta de México.

40. Véase la página 2 del anexo 1 de la respuesta de México.

41. *Idem*, página 3.

42. Véanse: *Supra*, página 4, las páginas 2 a 6 y los anexos 1 a 5 de la respuesta de México, y el oficio presentado en la petición como anexo 4.

43. Las posibles irregularidades que se observan consisten en la falta de determinación oportuna al denunciante sobre el trámite que se dio a su denuncia popular (artículo 191 de la LGEEPA, tercer párrafo), y la aparente omisión de la Profepa de llevar a cabo las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia (artículo 192 de la LGEEPA, segundo párrafo).

44. Esto sin perjuicio de que en otras ocasiones el Secretariado sí considere meritorio abordar en un expediente de hechos supuestas omisiones en la aplicación efectiva del trámite de la denuncia popular. Véase por ejemplo, SEM-00-006 (Tarahumara) Determinación conforme al artículo 15(1) (29 de agosto de 2002).

Martínez Azuela, *et Al.*, conforme al artículo 15(1) del ACAAN. En vista de los aspectos equívocos (de hecho y de derecho) que se han identificado a la luz de la respuesta de México, y que se explican en esta determinación, el Secretariado considera que la aseveración de que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 155 de la LGEEPA y la NOM-081-ECOL-1994 respecto del AICM no amerita la elaboración de un expediente de hechos. Para que esta cuestión puntual amerite la elaboración de un expediente de hechos debe haber mayor certeza que la que se desprende de la petición a la luz de la respuesta de México, sobre si de hecho las emisiones de ruido del AICM violan la legislación ambiental. El Secretariado también considera que ha quedado suficientemente documentado el trámite que recayó a las denuncias respecto de las que, según la petición, México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 189 al 202 de la LGEEPA y 80 al 84 de LADF. Por ello, sin perjuicio de que sea legítima la preocupación que los Peticionarios han expresado por los efectos potenciales del ruido proveniente del AICM en la población que vive en sus inmediaciones, el Secretariado considera que esta petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Conforme a lo dispuesto por el apartado 9.6 de las Directrices, el Secretariado da por concluido el proceso respecto de la petición SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México) y explica sus razones a los Peticionarios y al Consejo de la CCA en este documento. Esta determinación se refiere exclusivamente a los alegatos contenidos en esa petición, y no contempla otros aspectos del asunto planteados fuera de la petición, o que pudieran plantearse en una petición distinta.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda Cárdenas, Semarnat
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith Ayres, US-EPA
Sr. Jorge Rafael Martínez Azuela

SEM-02-003

(Pulpa y Papel)

PETICIONARIO: SIERRA LEGAL DEFENCE FUND Y OTROS

PARTE: CANADÁ

FECHA: 8 de mayo de 2002

RESUMEN: Los peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de las disposiciones de previsión de la contaminación de la Ley de Pesca y de lo estipulado en el reglamento sobre Aguas Residuales de Papel y Pulpa (PPER, Pulp and Paper Effluent Regulations) contra las fábricas de papel y pulpa de Quebec, Ontario y las provincias del Atlántico. La sección 36 de la Ley de Pesca prohíbe el depósito de una sustancia nociva en las aguas frecuentadas por peces, salvo lo autorizado por regulaciones como las PPER. El incumplimiento de estos reglamentos se castiga con multas y cárcel.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 15(1)
(8 de octubre de 2003) Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) de que la
petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

Número de petición:	SEM-02-003 (Pulpa y Papel)
Peticionarios:	Friends of the Earth Union Saint-Laurent, Grands Lacs Conservation Council of New Brunswick Ecology Action Centre Environment North
Representados por:	Sierra Legal Defence Fund (SLDF)
Parte:	Canadá
Fecha de recepción:	8 de mayo de 2002
Fecha de la determinación:	8 de octubre de 2003

I. RESUMEN EJECUTIVO

El artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) establece un mecanismo para que los ciudadanos presenten peticiones cuando consideren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. En principio, el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (el "Secretariado") examina estas peticiones basándose en criterios contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando considera que una petición cumple con los criterios estipulados, el Secretariado determina si la petición amerita, de acuerdo con el artículo 14(2), solicitar una respuesta de la Parte. A la luz de la respuesta proporcionada por esa Parte, el Secretariado puede notificar al

Consejo que considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos [artículo 15(1)]. Con una mayoría de dos terceras partes, el Consejo puede entonces instruir al Secretariado para que prepare un expediente de hechos [artículo 15(2)].

El 8 de mayo de 2002, los Peticionarios presentaron ante el Secretariado una petición, junto con material de apoyo, en la que afirman que el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 34, 36, 40, 78 y 78.1 de la Ley Federal de Pesca (*Fisheries Act*), así como de las secciones 5 y 6 y los anexos I y II del reglamento sobre Aguas Residuales de Pulpa y Papel (PPER, *Pulp and Paper Effluent Regulations*) promulgado en 1992, en relación con fábricas de pulpa y papel en Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico (es decir, Nueva Brunswick, Nueva Escocia y Terranova). La sección 36 de la Ley Federal de Pesca prohíbe el depósito de sustancias nocivas en aguas frecuentadas por peces, salvo los depósitos regulados por alguna norma como el PPER. Al tiempo que señalan que la contaminación de las fábricas de pulpa ha disminuido desde la aprobación del PPER, los Peticionarios indican que de 1995 a 2000 hay más de 2,400 violaciones documentadas de dichas regulaciones en el centro y este de Canadá y aseguran que se han levantado sólo algunos cargos. La petición y sus anexos incluyen información sobre supuestas violaciones en cerca de 70 de las 116 fábricas que identifican los Peticionarios y destacan 12 fábricas como puntos de mayor preocupación. Los Peticionarios solicitan la elaboración de un expediente de hechos.

El 7 de junio de 2002, el Secretariado determinó que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte gubernamental afectada conforme al artículo 14(2).¹ El gobierno de Canadá emitió una respuesta el 6 de agosto de 2002 en la que explica el enfoque general de la aplicación del PPER y de la Ley Federal de Pesca, y establece el marco general de la política a seguir para la toma de decisiones en lo que respecta a las fábricas identificadas en la petición en cuestión. Posteriormente, Canadá aportó información sobre las respuestas de la autoridad federal en torno a la aplicación de la ley ambiental de 1995 a 2000 respecto de las 12 fábricas de mayor preocupación para los Peticionarios.² En el caso de cinco fábricas, a pesar de haberse proporcionado información, el gobierno de Canadá explicó que no aportaría ningún otro dato a la luz de las investigaciones que se llevaban a cabo al mismo tiempo que se elaboraba la respuesta.

1. SEM-02-003 (Pulpa y Papel), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (7 de junio de 2002).

2. Para diez de las fábricas sólo se proporciona información correspondiente a 2000.

El Secretariado concluyó que la respuesta deja pendientes algunas cuestiones centrales planteadas dentro de la petición en lo que respecta a la aplicación de la sección 36(3) en las fábricas aludidas en la petición y la información anexa. Por consiguiente, y de conformidad con el artículo 15(1), el Secretariado informa al Consejo que, a la luz de la respuesta de la Parte, considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos e indica sus razones.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 34, 36, 40, 78 y 78.1 de la Ley Federal de Pesca (*Fisheries Act*), así como de las secciones 5 y 6 y los anexos I y II del PPER, en contra de las fábricas de pulpa y papel de Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico.

A. Aseveraciones generales

Los Peticionarios emiten en primer lugar las aseveraciones respecto de la cantidad y contenido de contaminantes de las aguas residuales de las 157 fábricas de pulpa y papel de Canadá y sostienen que “éstas vierten toneladas de sustancias nocivas a nuestros canales y han ocasionado un enorme daño a los ecosistemas acuáticos”.³ Afirman que, si bien es cierto que la industria de la pulpa y el papel avanzó en inversiones en mejoras ambientales a principios de la década de los noventa, desde 1995 las inversiones en este renglón se han desplomado.⁴

A continuación, los Peticionarios describen las disposiciones en materia de prevención de la contaminación de la Ley de Pesca y el PPER para cuya aplicación efectiva, sostienen, el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico. Observan que, de acuerdo con lo que establece la Ley de Pesca, “constituye una violación el depósito de cualquier tipo de sustancia nociva en aguas frecuentadas por peces que vuelva al agua dañina para los peces o su hábitat, salvo en los casos en que esté reglamentado”.⁵ Califican de relevantes para su petición dos disposiciones de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación de las Disposiciones de la Ley de Pesca sobre Protección del Hábitat y Prevención de la Contaminación [*Fisheries Act Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions Compliance and Enforcement Policy (Compliance and Enforcement Policy)*]. En

3. Página 3 de la petición.

4. Página 3 de la petición.

5. Página 3 de la petición. Véase Ley de Pesca (*Fisheries Act*) s. 36(3).

primer término se encuentra la política de que “la aplicación justa, predecible y congruente regula la aplicación de la ley, y la respuesta a supuestas violaciones del personal encargado de la aplicación”.⁶ En segundo término se encuentra el propósito que establece la Política para el Cumplimiento y la Aplicación “de asegurar que todo infractor acate la Ley de Pesca en el menor tiempo posible, que no haya reincidencia de violación y que se aprovechen todas las herramientas de aplicación disponibles”.⁷

Los Peticionarios observan que las normas del PPER de 1991, en vigor desde julio de 1992, califican de nocivas las aguas residuales con letalidad aguda letales, la materia de demanda bioquímica de oxígeno (DBO) y los sólidos suspendidos totales (SST) conforme lo establece la Ley de Pesca. Según los Peticionarios, el PPER permite niveles de DBO y SST que no rebasen las cantidades máximas señaladas siempre que se cumplan ciertas condiciones, aunque (por lo menos desde 1995) prohíbe de manera estricta las aguas residuales extremadamente letales.⁸ Los Peticionarios explican que las condiciones para las descargas de materia de DBO y de SST son “en función de la supervisión del equipo, supervisión de informes, preparación de un plan de rehabilitación en caso de que las aguas residuales no pasen las pruebas de letalidad aguda y la instrumentación de un plan de respuesta, así como de la elaboración de estudios de supervisión de efectos ambientales”.⁹

Los Peticionarios describen también los métodos de prueba y los requisitos para el control de las aguas residuales en términos de DBO, SST y letalidad aguda, y señalan que por cada día que se infrinja el PPER se comete una infracción por separado. Asimismo observan que cuando se reprueba el examen de letalidad aguda para la trucha se infringe automáticamente el PPER (y por ende la Ley de Pesca), lo cual exige una prueba de seguimiento acelerada, y que una prueba fallida de letalidad aguda para *Daphnia magna*, si bien no es una violación automática, sí requiere procedimientos de pruebas de seguimiento. Para ambas pruebas de letalidad aguda, incumplir los procedimientos de las pruebas de

6. Página 4 de la petición [Política para el Cumplimiento y la Aplicación (*Compliance and Enforcement Policy*), Introducción].

7. Página 4 de la petición.

8. Página 5 de la petición. Los Peticionarios describen las autorizaciones de transición en términos del PPER. Conforme a las secciones.20-26, sujetas a ciertas condiciones con miras a acatarse, a las fábricas que no pudieran cumplir se les permitió rebasar los límites establecidos por el PPER y descargar aguas residuales extremadamente letales entre el 1 de diciembre de 1992 y el 31 de diciembre de 1993 o en “circunstancias extraordinarias” y por motivos “fuera del control” del operador de la fábrica hasta el 31 de diciembre de 1995.

9. Página 5 de la petición.

seguimiento constituye, según se estipula, una infracción al PPER y a la Ley de Pesca. Los exámenes para determinar los niveles de DBO y los SST se describen como pruebas más sencillas. Si los resultados de las pruebas muestran niveles de DBO o SST superiores a los niveles autorizados, no se autoriza el depósito, se infringe el PPER y éste constituye un delito al amparo de la Ley de Pesca. Los Peticionarios aseveran que de acuerdo con la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, deberá examinarse toda sospecha de infracción para tomar las medidas necesarias que pueden abarcar desde un aviso hasta la persecución del delito. Las infracciones a la sección 36(3) podrán sancionarse mediante sentencia directa dictada por un juez con una multa que no exceda los C \$300,000 si se trata de un delito cometido por primera vez, y C \$300,000 más una condena no mayor a seis meses en prisión por reincidencia, y por cualquier violación juzgada como delito susceptible de acusación formal se dictará una multa menor que \$1 millón por la primera infracción y una multa que no rebase \$1 millón y una condena de menos de tres años en prisión por reincidencia.

B. Aseveraciones en torno a las fábricas de Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico

Los Peticionarios aportan detalles de su acusación en contra del gobierno de Canadá de estar incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca y el PPER en fábricas de pulpa y papel de Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico. Las dos categorías de incumplimiento en las que hay una aplicación deficiente, según aseveran, son (1) la omisión en el cumplimiento de la prueba de “sustancias nocivas” en aguas residuales (es decir, una prueba de DBO, una prueba de SST o una prueba de letalidad aguda para la trucha), y (2) omisión en la conducción de pruebas de seguimiento como se estipula cuando hay una prueba de aguas residuales fallida. La petición y sus anexos incluyen información sobre supuestas violaciones en cerca de 70 de las 116 fábricas que identifican los Peticionarios y destacan 12 fábricas como puntos de mayor preocupación.

En el caso de Quebec, los Peticionarios obtuvieron datos que, según afirman, muestran 960 infracciones por letalidad aguda, DBO y SST entre 1995 y 2000 en nueve fábricas. Alegan que en 2000, 26 fábricas de Quebec incurrieron en 171 infracciones (presuntamente violaciones por letalidad aguda, DBO y SST); 24 fábricas reprobaron la prueba de letalidad aguda para la trucha, 33.3 por ciento de las cuales también infringieron los procedimientos de pruebas de seguimiento, y 28 fábricas, después de reprobar la prueba de letalidad aguda para *Daphnia magna*, infringieron los procedimientos de seguimiento de letalidad

aguda.¹⁰ En total, los Peticionarios aseveran que se cometieron cuando menos 250 posibles infracciones por incumplir los procedimientos de las pruebas de seguimiento del PPER en Quebec en 2000. También señalan que, a pesar de haberse cometido violaciones, no se levantaron cargos como se prevé en la Ley de Pesca, y se muestran especialmente preocupados acerca de una aparente falta de aplicación efectiva en las seis fábricas, de acuerdo con los datos obtenidos de 2000. Entre éstas, ponen especial atención en la fábrica Tembec Inc., en Témiscaming, para la cual aseveran no se levantó ningún cargo por infringir las regulaciones locales o federales en materia de aguas residuales, pese a las 275 presuntas violaciones registradas entre 1995 y 2000.

En el caso de las 33 fábricas reguladas de pulpa y papel de Ontario, los Peticionarios subrayan los datos correspondientes a 13 fábricas que habían reprobado más de 225 pruebas de letalidad aguda, DBO y SST entre 1996 y 2000. Los Peticionarios afirman que, tan sólo en 2000, siete fábricas resultaron responsables de 18 incumplimientos en las pruebas mencionadas, que seis de éstas reprobaron la prueba de letalidad aguda para la trucha y que dos fábricas incumplieron con los procedimientos de seguimiento de la misma prueba. Aseveran también que nueve fábricas infringieron los procedimientos de seguimiento de la prueba para *Daphnia magna*. En total, los Peticionarios denuncian por lo menos 94 infracciones a los procedimientos de las pruebas de seguimiento en las fábricas de Ontario en 2000. Los Peticionarios aseguran que entre 1995 y 2000 se levantaron cargos contra seis fábricas de Ontario con acuerdo al PPER, lo cual explica, desde su óptica, el menor número de presuntas violaciones en Ontario, en comparación con Quebec y las provincias del Atlántico, donde según los Peticionarios se ha registrado un número menor de interposiciones de procesos legales. No obstante, con base en datos de 2000, los Peticionarios identifican dos fábricas de Ontario por las cuales muestran “preocupación ante la falta aparente de aplicación efectiva de las leyes federales”.¹¹

Para las provincias del Atlántico, los Peticionarios obtuvieron únicamente datos parciales para las 22 fábricas de la región, correspondientes a los años comprendidos entre 1995 y 2000, y dicen subestimar por tanto el número de presuntas violaciones en dichas provincias. De acuerdo con los Peticionarios, los datos obtenidos muestran que 19 fábricas cometieron 1,081 infracciones de letalidad aguda, DBO y SST en el mismo periodo. Los Peticionarios no han calculado las presuntas

10. El Anexo 6 de la petición incluye un diagrama de flujo en donde se muestran los procedimientos de las pruebas de letalidad aguda y los puntos en que se perpetran las violaciones.

11. Página 9 de la petición.

violaciones al procedimiento de las pruebas de seguimiento para las provincias del Atlántico; señalan que, a pesar del número de presuntas violaciones por omisión de pruebas, encontraron que sólo “dos fábricas de la Región del Atlántico fueron procesadas al amparo de las leyes federales desde que entró en vigor el PPER”.¹² Con base en datos de 2000, los Peticionarios muestran preocupación especial por la aparente falta de aplicación efectiva en torno a cuatro fábricas de las provincias del Atlántico. Según los Peticionarios, en 1998 se levantaron cargos bajo las leyes federales en contra de la fábrica con el mayor número de presuntas violaciones de las provincias del Atlántico de 1995 a 2000, la fábrica Irving Saint John, aunque todavía enfrenta 22 presuntas infracciones por reprobación de pruebas y un número desconocido de presuntas violaciones al procedimiento de pruebas de seguimiento en 2000.

Los Peticionarios arguyen que no aplican las exclusiones en el artículo 145(1) del ACAAN de la definición de “omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. Sostienen que la presunta omisión del gobierno de Canadá en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca y el PPER no refleja un ejercicio razonable de su discreción ni el resultado de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales, según los términos del artículo 45(1). Señalan, entre otras cosas, que “[n]o constituye un ejercicio razonable de discreción cuando una herramienta de aplicación disponible se utiliza tan poco ante tantas y tan generalizadas violaciones”.¹³

C. Solicitud de expediente de hechos

Por último, los Peticionarios presentan información para fundamentar su alegato de que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1)(a)-(f) y que amerita la solicitud de una respuesta del gobierno de Canadá con base en los criterios del artículo 14(2). Solicitan a la CCA que elabore un expediente de hechos sobre la aplicación de las disposiciones de la Ley de Pesca y el PPER citadas respecto de las fábricas de Quebec, Ontario y las provincias del Atlántico que identifican en dicha petición.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

La respuesta de Canadá aporta información aclaratoria sobre la base general de las decisiones de aplicación del gobierno de Canadá y una descripción de estas decisiones con relación a los casos específicos planteados por los Peticionarios.

12. Página 10 de la petición.

13. Página 11 de la petición.

A. Información aclaratoria

Canadá presenta en primer lugar “información aclaratoria” sobre el enfoque que da a la aplicación del PPER y la Ley de Pesca, con el fin de “contribuir a la comprensión del lector sobre los hechos de casos específicos identificados en la petición y de interés particular para los Peticionarios”.¹⁴ Asimismo describe la manera en que los inspectores federales de la Ley de Pesca dirigen las inspecciones o investigaciones para determinar si se dispone de pruebas sustanciales que permitan saber si se infringió la Ley de Pesca.¹⁵ Señala también que, congruente con la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, elegirá “la respuesta adecuada, como podría ser un aviso, indicaciones de un inspector, el procesamiento, etc.”.¹⁶ Canadá explica que “[l]a respuesta a una infracción da cuenta de su naturaleza y de la probabilidad de asegurar el resultado deseado (es decir, el cumplimiento de la Ley de Pesca en el menor tiempo posible, sin reincidencias en las violaciones) y una aplicación constante”.¹⁷ La respuesta aporta algunos factores que se contemplan al evaluarlos. Canadá señala que “la decisión final sobre continuar con una persecución de los cargos recae en el Procurador General de Canadá”.¹⁸

Posteriormente, Canadá describe las metodologías empleadas para determinar el cumplimiento del PPER y observa que los márgenes de error en las metodologías con las que se determina el cumplimiento de las aguas residuales con los límites regulados de demanda biológica de oxígeno (DBO) y los sólidos suspendidos totales (SST) pueden afectar las decisiones en cuanto a la aplicación de la ley, especialmente en lo que se refiere a discernir si se pueden levantar cargos conforme al peso de la prueba (culpable más allá de toda duda razonable).¹⁹

B. Decisiones de aplicación de la ley para fábricas específicas

El cuerpo principal de la respuesta de Canadá constituye un análisis de sus acciones en torno a 12 fábricas específicas que se identifican en la petición, dividido en secciones sobre las provincias del Atlántico, Quebec y Ontario.

14. Página 2 de la respuesta.

15. Página 3 de la respuesta.

16. *Idem.*

17. *Idem.*

18. Página 4 de la respuesta.

19. Páginas 4-5 de la respuesta.

1. *Provincias del Atlántico*

En lo que respecta a cuatro fábricas de las provincias del Atlántico, Canadá señala haber sometido los informes mensuales de aguas residuales de las fábricas a una “inspección fuera de sitio” o revisión de los datos. En los casos en que se excedían los límites de SST o DBO o se prohibían las aguas residuales con letalidad aguda letales, la respuesta señala que entre 1995 y 2000 se trataba de una práctica de rutina de los inspectores de la Ley de Pesca del Ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada*) con el objeto de analizar los límites excedidos en cuestión con especialistas del ministerio canadiense en la operación de las fábricas de pulpa y papel.

a. Irving Pulp and Paper Ltd., Saint John, Nueva Brunswick

La respuesta aporta información relativa a la fábrica Irving Pulp and Paper Ltd., en Saint John, Nueva Brunswick, para el periodo comprendido entre 1995 y 2000. La respuesta asevera que esta fábrica no cumplía con el PPER a finales de 1995 como se estipulaba, por algunas demoras en la aprobación de las evaluaciones ambientales por parte de la provincia, para una planta convencional de tratamiento y la consiguiente incapacidad de la fábrica para completar a tiempo los cambios internos del proceso de la fábrica que se buscaba como vía alterna para el cumplimiento de la ley.

En 1996 la fábrica registró 481 pruebas no aprobadas, incluidas 157 pruebas fallidas de letalidad aguda para la trucha. En enero, Environment Canada inició una investigación sobre supuestas violaciones del PPER por la fábrica. Environment Canada cerró la investigación después de que la fábrica indicara que las modificaciones realizadas en la fábrica lograrían cumplir con la ley para septiembre. En julio, los inspectores federales condujeron también una inspección en el sitio y emitieron un aviso por escrito a la fábrica en donde advertían sobre los límites rebasados de DBO y de letalidad aguda. Una muestra de aguas residuales que se tomó en diciembre no pasó la prueba de letalidad para la trucha.

En 1997 la fábrica registró 127 pruebas fallidas. Durante una reunión celebrada en abril con representantes de Environment Canada, el departamento de la provincia y la fábrica, Irving presentó un plan para cumplir con los requisitos que establece el PPER. En junio, Environment

Canada solicitó un calendario más restringido y tras las demoras del proyecto en agosto y septiembre “comenzó a examinar las opciones de cumplimiento”.²⁰

En 1998 la fábrica registró 80 pruebas fallidas. A principios de la primavera de 1998, las aguas residuales recolectadas mediante una orden de cateo no aprobaron la prueba de la trucha y se sancionó a la fábrica por infringir la Ley de Pesca. En agosto se sancionó nuevamente a la fábrica conforme a la sección 36(3) por la descarga de sustancias nocivas, la compañía se declaró culpable y se le multó con \$50,000. Después de que la compañía “puso a punto la operación de los sistemas de tratamiento internos que había instalado para acatar los límites de regulación”,²¹ los informes y las pruebas mostraron un menor número de pruebas de letalidad aguda fallidas, algunas muestras no letales y mejores niveles de DBO, aunque sin cumplir todavía con la norma, asunto que comenzó a tratar la fábrica. En octubre de 1998, después de consultar con funcionarios de Environment Canada, el Procurador General informó que no se justificaba el procesamiento.

En 1999 la fábrica registró un total de 11 pruebas fallidas. Los cambios internos realizados en 1998 permitieron en términos generales que la fábrica Irving respetara todos los límites de descarga salvo por el límite mensual de DBO. Los especialistas del proceso de Environment Canada indicaron que la fábrica realizaba avances respecto al problema. Posteriormente, la fábrica no pasó algunas pruebas de letalidad aguda, pero para octubre las aguas residuales pasaron la prueba.

En 2000 la fábrica rebasó en 25 ocasiones los límites, incluidas seis pruebas fallidas de letalidad aguda para la trucha. En febrero se reprobaron dos pruebas de trucha, lo que se atribuye al reinicio de la fábrica después de un cierre, y dos más en abril atribuidas a una fuga de la membrana de la unidad de tratamiento por ósmosis inversa. La respuesta plantea: “De forma consistente con los factores a considerar antes de emprender cualquier acción con respecto a la presunta infracción, Environment Canada ha decidido que la fábrica había informado sobre las acciones correctivas y que no se requería acción alguna por parte del inspector”.²² La fábrica atribuyó otra prueba fallida a los trabajos de mantenimiento. Posteriormente, Environment Canada condujo una inspección en el sitio y todas las muestras tomadas pasaron la prueba de letalidad para la trucha. La fábrica registró una prueba fallida de

20. Página 7 de la respuesta.

21. *Idem.*

22. Página 9 de la respuesta.

letalidad para la trucha en diciembre, después de lo cual se pasaron las pruebas de seguimiento conforme a lo estipulado, por lo que Environment Canada no emprendió ninguna acción. La fábrica explicó que las 19 pruebas fallidas de DBO y SST que se registraron respondían a las actividades de mantenimiento, o se corrigieron, y que los límites excedidos se mantuvieron dentro del margen de precisión, por lo que Environment Canada no interpuso ninguna acción.²³

b. AV Cell Inc., en Atholville, Nueva Brunswick

La respuesta informa sobre 35 presuntas violaciones perpetradas por esta fábrica en 2000. En cuanto a diez pruebas fallidas de letalidad aguda para la trucha, la fábrica estableció un grupo “para resolver problemas” aunque continuaron reprobándose las pruebas. Tanto Environment Canada como el Departamento de Medio Ambiente de Nueva Brunswick realizaron tomas de muestras en el sitio y las autoridades de la provincia procedieron con la persecución por no aprobar las pruebas de letalidad para la trucha. En estas circunstancias, Environment Canada no emprendió ninguna medida de aplicación de la legislación. La fábrica se declaró culpable de los cargos que levantó la provincia en su contra y la multa ascendió a \$30,000. La fábrica rebasó los límites de SST cada mes desde enero hasta mayo y de DBO en febrero, marzo y julio. La fábrica atribuyó estas pruebas fallidas al mantenimiento, a un cierre temporal y al cambio en el proceso, y emprendió medidas correctivas. Environment Canada decidió no llevar a cabo ninguna acción. El gobierno de Canadá afirma que el PPER autoriza emisiones más elevadas cuando se relacionan con cambios en los procesos, y que la fábrica solicitó y recibió esta autorización en mayo de 2000.

c. Abitibi-Consolidated Inc., Grand Falls, Terranova

Esta fábrica reprobó nueve pruebas de letalidad aguda para la trucha en abril, mayo, junio, noviembre y diciembre de 2000. Los cambios en los procesos no evitaron que se reprobara la prueba en diciembre. Los inspectores de Environment Canada realizaron inspecciones en el sitio en junio y julio y llevaron a cabo una orden de cateo y tomaron muestras de las aguas residuales en diciembre. Todas las muestras de Environment Canada pasaron la prueba de letalidad para la trucha.

23. Páginas 10-11 de la respuesta.

d. Bowater Mersey Paper Company Ltd., Brooklyn, Nueva Escocia

En 2000 esta fábrica registró 16 pruebas fallidas, incluidas 13 pruebas fallidas de letalidad aguda para la trucha y tres pruebas diarias de SST que no pasó. Sobre la base de que la fábrica tenía “antecedentes de cumplimiento de la legislación” y “medidas correctivas en curso”, Environment Canada no interpuso ninguna acción inmediata por las dos pruebas fallidas para la trucha que se registraron en enero.²⁴ Después de someter a la fábrica a otra prueba de letalidad aguda en junio, Environment Canada tomó muestras que pasaron la prueba, y la fábrica adoptó medidas correctivas. La fábrica no registró ninguna prueba fallida después de octubre, y la muestra que tomó Environment Canada en enero de 2001 pasó la prueba. En virtud de las acciones correctivas de la fábrica, Environment Canada decidió no interponer ninguna acción respecto de las pruebas fallidas para la trucha. Después de registrar una prueba fallida de SST en enero, la fábrica instaló un nuevo sistema para la eliminación de sólidos, que se completó en diciembre. La fábrica atribuyó las pruebas fallidas de SST en abril de 2000 al dragado de su sistema de tratamiento.

2. Quebec

En lo que respecta a las fábricas de Quebec, la respuesta del gobierno de Canadá explica que, consistente con el ánimo de un acuerdo expirado entre la federación y la provincia, las seis fábricas abordadas en la respuesta presentaron informes mensuales de aguas residuales conforme lo estipula el PPER a las autoridades provinciales, que sirvieron como “ventanilla única” de información requerida por la legislación tanto provincial como federal. Posteriormente, las autoridades de la provincia enviaron la información a Environment Canada. El acuerdo federal-provincial expiró en 2000.²⁵

a. Tembec Inc., Témiscaming, Quebec

En la respuesta se explica que esta fábrica contaba con una autorización de transición que expiraba en diciembre de 1995 y que la fábrica había cumplido con las condiciones de la misma. La respuesta ofrece entonces información respecto a la fábrica para los años entre 1996 y 2000.

24. Página 15 de la respuesta.

25. Página 17 de la respuesta.

Para 1996 la fábrica reprobó 25 pruebas mensuales de letalidad para la trucha y 82 pruebas mensuales de seguimiento sobre letalidad para la trucha, reprobando ambas pruebas todos los meses del año. Environment Canada revisó los informes sobre las aguas residuales y se puso en contacto con el Ministerio de Medio Ambiente de Quebec (*Quebec Ministry of the Environment, QME*), que emitió avisos de incumplimiento a la legislación provincial en mayo y septiembre de 1996 y enero y febrero de 1997. QME solicitó un plan de acciones correctivas, que la fábrica ultimó en julio de 1996. Environment Canada tomó en consideración las medidas que tomó la provincia.

En 1997 la fábrica reprobó cada mes las pruebas mensuales o semanales de letalidad aguda para la trucha, hasta sumar un total de 66 pruebas fallidas. Asimismo, la fábrica registró cuatro pruebas fallidas de SST o DBO. Un inspector de Environment Canada revisó los informes de las aguas residuales y consultó con la provincia. QME indicó haber emitido avisos de incumplimiento en abril, julio, septiembre, octubre, noviembre y diciembre de 1997 y en enero y febrero de 1998. Environment Canada tomó en consideración las acciones de la provincia.

En 1998 la fábrica reprobó cada mes las pruebas de letalidad aguda para la trucha. La fábrica reprobó las pruebas diarias de SST en 16 ocasiones. QME solicitó a la fábrica un plan correctivo que aprobó en mayo de 1998. Asimismo, QME emitió avisos de infracción todos los meses desde mayo hasta octubre de 1998 y en febrero de 1999. Environment Canada inició una investigación en abril de 1998.²⁶

En 1999 la fábrica registró 20 pruebas fallidas semanales o mensuales de letalidad aguda para la trucha y nueve de SST diarias. Presuntamente, la fábrica continuó trabajando por cumplir los requerimientos de su plan de acciones correctivas de 1998, y QME emitió avisos de incumplimiento todos los meses entre marzo y septiembre. Environment Canada continuó con su investigación.

En 2000 la fábrica reprobó cinco pruebas mensuales o semanales de letalidad aguda para la trucha y tres pruebas diarias de los límites de SST. QME emitió avisos de incumplimiento en abril y julio. En octubre el Procurador General notificó a Environment Canada que el caso no ameritaba un procesamiento. La fábrica emprendió acciones correctivas que, según el gobierno de Canadá, “mejoraron significativamente la tasa de conformidad entre 1997 y 2000”.²⁷

26. Página 21 de la respuesta.

27. Página 23 de la respuesta.

b. Las cinco fábricas restantes de Quebec

Para las cinco fábricas restantes de Quebec que se analizan en la respuesta, Canadá aporta información para el año 2000. Para las fábricas Fjordcell Inc. de Jonquière, Tembec Inc. de St. Raymond y La Compagnie J. Ford Ltd. de Portneuf, Canadá proporciona un resumen de los informes de las aguas residuales de cada fábrica, aunque proporciona información adicional limitada por las investigaciones pendientes al momento de emitir la respuesta. Estas investigaciones se emprendieron en julio, agosto y septiembre de 2000. La respuesta indica que la fábrica Uniforêt-Pâte Port Cartier Inc. de Port-Cartier registró 24 pruebas fallidas de las pruebas diarias de SST y DBO y las pruebas mensuales de letalidad aguda para la trucha; asimismo, informa acerca de los avisos de incumplimiento emitidos por Environment Canada. En la respuesta se explica también que la fábrica cerró sus operaciones en febrero de 2001. Por otro lado indica que la fábrica F.F. Soucy Inc. de Rivière-du-Loup acató la legislación a lo largo de 2000.

3. Ontario

La respuesta aborda las preocupaciones que manifestaron los Peticionarios respecto de dos fábricas de Ontario en 2000, la fábrica Abitibi-Consolidated Inc., de Iroquois Falls, y la Interlake Papers, de St. Catherines. A la luz de las investigaciones iniciadas en la fábrica Abitibi Consolidated en octubre de 2001 y la fábrica Interlake Papers en octubre de 2000, en curso todavía al momento en que se emitió la respuesta, Canadá sólo proporcionó algunos datos relativos a ambas fábricas.

IV. ANÁLISIS

El Secretariado considera que la Petición, a la luz de la respuesta del gobierno de Canadá, justifica la elaboración de un expediente de hechos como lo recomienda la presente notificación.²⁸ A continuación se indican las razones de la recomendación del Secretariado.

Para llegar a esta etapa, el Secretariado debe determinar en primer lugar si una petición cumple con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y si amerita solicitar una respuesta de la Parte con base en una

28. El 16 de octubre de 2002, los Peticionarios enviaron al Secretariado una breve "contestación" a la respuesta de Canadá. Ni el ACAAN ni las Directrices contemplan una contestación a la respuesta. Congruente con su práctica a la fecha, el Secretariado no consideró la contestación de los Peticionarios al llevar a cabo su revisión en términos del artículo 15(1), aunque conservará dicho documento para una posible consideración durante la elaboración de un expediente de hechos, si el Secretariado recibiera instrucciones del Consejo de llevarlo a cabo.

revisión de los factores que establece el artículo 14(2). Como se señala con anterioridad, el 7 de junio de 2002, el Secretariado determinó que la Petición satisfacía los criterios del artículo 14(1) para continuar con la revisión y que, con base en lo establecido por el artículo 14(2), la Petición ameritaba solicitar una respuesta de la Parte.²⁹

A. Razones para justificar la elaboración de un expediente de hechos

Esta petición solicita la elaboración de un expediente de hechos en relación con la aplicación de la Ley de Pesca, una de las principales leyes federales de Canadá en materia ambiental, respecto de uno de los sectores canadienses más importantes, la industria de pulpa y papel. En la petición y los materiales de apoyo le anexan, los Peticionarios describen la relevancia de la industria de la pulpa y el papel en términos ecológicos, económicos y comerciales; califican dicha industria como “el sector de exportaciones netas más grande de Canadá”,³⁰ y describen el importante consumo de recursos hídricos y la descarga de residuos orgánicos y químicos vinculados a los procesos de producción de pulpa y papel en este país.³¹ Señalan la preocupación de la ciudadanía en torno a las descargas de contaminantes de las fábricas de pulpa y papel, que llevó a la promulgación del PPER en 1991. Tanto la petición como la respuesta hacen alusión a los retos que enfrentan el gobierno y la industria en cuestión para tratar de cumplir con la Ley de Pesca y el PPER dentro de este sector. La Petición subraya la preocupación de los peticionarios sobre lo que perciben como falta de presentación de cargos para aplicar y asegurar el cumplimiento de los PPER y la Ley de Pesca.

La respuesta del gobierno de Canadá a la petición aporta una cantidad considerable de información respecto de las medidas que ha tomado el gobierno federal con relación a doce fábricas específicas que se mencionan en la petición. No obstante, deja pendientes cuestiones fundamentales en torno a la aplicación por Canadá de las disposiciones relevantes de la Ley de Pesca y el PPER en las fábricas en cuestión. Un expediente de hechos permitiría una evaluación profunda y detallada de los hechos en relación con esas cuestiones que quedan sin resolver, para permitir así una consideración más integral de si el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de estas leyes como señalan los Peticionarios.

A pesar de que la petición centra su atención principalmente en 12 fábricas específicas, los Peticionarios proporcionan información sobre el

29. SEM-02-003 (Pulpa y Papel), Determinación de conformidad con el artículo 14(1) y (2) (7 de junio de 2002).

30. Página 2 de la petición.

31. Páginas 2-3 de la petición.

expediente de cumplimiento de la Ley de Pesca y el PPER entre 1995 y 2000 en cerca de 116 fábricas al este de Canadá, donde se señalan más de 2,400 presuntas infracciones. Los anexos 5 y 7 de la petición, de manera particular, aportan abundantes detalles en cuanto a las presuntas infracciones. El Secretariado consideró la información relativa a las 12 fábricas de mayor preocupación a la luz de la amplia información que se proporcionaba sobre numerosas fábricas más. Tomando en consideración el panorama tan amplio de la petición, las secciones a continuación explican por qué se justifica la elaboración de un expediente de hechos para presentar información detallada respecto de las cuestiones que dejan pendientes la petición y la respuesta del gobierno de Canadá.

1. Omisión para realizar pruebas de letalidad aguda y de seguimiento

En parte, la petición se centra en la presunta omisión por parte de Canadá de la aplicación efectiva de la Ley de Pesca y el PPER en los casos en que las fábricas de pulpa y papel no llevan a cabo las pruebas de letalidad aguda y de seguimiento que se requieren.³² Se justifica la elaboración de un expediente de hechos para presentar información fáctica más clara y más generalizada respecto de las pruebas fallidas de letalidad aguda y la omisión en la realización de pruebas de seguimiento conforme está previsto.

De manera particular, se justifica la información adicional en torno a la conducción de pruebas de seguimiento. El Anexo 7 de la petición aporta información detallada sobre 344 presuntas omisiones en la conducción de pruebas de seguimiento, de conformidad con la legislación, por parte de 48 fábricas de Ontario y Quebec en el año 2000. La investigación del gobierno federal sobre dos de las fábricas de Ontario, que se analizan en la respuesta de la Parte interesada, indica que el gobierno de Canadá considera la omisión en la conducción de las pruebas de seguimiento un problema potencial de cumplimiento de la legislación que amerita investigación.³³ Pese a que la respuesta proporciona algunos datos respecto a la presentación de informes de las pruebas de seguimiento de letalidad para la trucha por parte de las fábricas,³⁴ el panorama que muestra en cuanto a la conducción de las pruebas de seguimiento de letalidad para la trucha dista mucho de ser completo, y casi no aporta ningún dato sobre la conducción de pruebas y pruebas de seguimiento de letalidad para la *Daphnia*. La respuesta tampoco aborda el énfasis que ponen los Peticionarios en la exageración del grado de

32. Páginas 5 y 8 de la petición.

33. Páginas 27-28 de la respuesta.

34. Véanse por ejemplo páginas 8, 9, 11, 13, 15, 18, 19, 20, 24 y 27 de la respuesta.

presunto incumplimiento que se presenta porque, de conformidad con la Ley de Pesca, cada día de incumplimiento de la legislación constituye un delito individual. De acuerdo con esta disposición de violación continua, los Peticionarios alegan que las 344 presuntas omisiones en la conducción de pruebas de seguimiento como se establece dieron por resultado 1406 presuntas infracciones.

Asimismo, existen discrepancias sin ninguna explicación entre la petición y la respuesta en torno al número de pruebas fallidas en las fábricas en cuestión. Por ejemplo, para la fábrica F.F. Soucy Inc., de Rivière-du-Loup, Quebec, Canadá señala que no encontró ningún caso de incumplimiento en 2000.³⁵ Por otro lado, los Peticionarios alegan que en 2000 la fábrica perpetró cuatro infracciones por pruebas fallidas, así como 36 violaciones por incumplir en la conducción de pruebas de seguimiento como se requiere.³⁶ Estas discrepancias entre la petición y la respuesta se repiten en torno a las pruebas fallidas de la fábrica Irving Pulp and Paper de Saint John,³⁷ AV Cell de Atholville,³⁸ Tembec de Témiscaming³⁹ y la fábrica Fjordcell de Jonquière.⁴⁰ Un expediente de

35. Página 26 de la respuesta.

36. Página 8 de la petición, página 2 del Anexo 5 y páginas 9-10 del Anexo 7 de la petición.

37. Compárese la página 14, Anexo 5 de la petición (106 pruebas fallidas de DBO y 97 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1996) con la página 6 de la respuesta (324 pruebas fallidas de DBO y 157 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1996); compárese la página 14 del Anexo 5 de la petición (49 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1997) con la página 6 de la respuesta (51 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1997), y compárese la página 15 del Anexo 5 de la petición (7 pruebas mensuales fallidas de DBO y 5 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000) con la respuesta (9 pruebas mensuales fallidas de DBO y 6 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000).

38. Compárese la página 15 del Anexo 5 de la petición (4 pruebas mensuales fallidas de SST y 9 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000) con la página 11 de la respuesta (5 pruebas mensuales fallidas de SST y 10 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000).

39. Compárese la página 5 del Anexo 5 de la petición (1 prueba diaria fallida de SST y 25 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1996) con la página 18 de la respuesta (ninguna prueba diaria fallida de SST y 21 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1996); compárese la página 6 del Anexo 5 de la petición (5 pruebas diarias fallidas de SST y 65 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1997) con la página 19 de la respuesta (1 prueba diaria fallida de SST y 66 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1997); compárese la página 6 del Anexo 5 de la petición (7 pruebas diarias fallidas de SST y 44 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1998) con la página 20 de la respuesta (16 pruebas diarias fallidas de SST y 78 pruebas fallidas de letalidad de la trucha en 1998); compárese la página 6 del Anexo 5 de la petición (8 pruebas diarias fallidas de SST y 25 pruebas fallidas de letalidad de la trucha en 1999) con la página 22 de la respuesta (9 pruebas diarias fallidas de SST y 20 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 1999), y compárese la página 8 del Anexo 5 de la petición (2 pruebas diarias fallidas de SST en 2000) con la página 23 de la respuesta (3 pruebas diarias fallidas de SST en 2000).

40. Compárese la página 8 del Anexo 5 de la petición (28 pruebas fallidas de DBO y 9 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000) con la página 24 de la respuesta

hechos daría la oportunidad de elaborar y presentar información fáctica en relación con dichas discrepancias, particularmente aquellas en que la petición presenta un número mayor de omisiones que las que incluye el gobierno de Canadá en su respuesta.

2. *Consideración de la acción provincial para la aplicación de la legislación por parte de Canadá*

Repetidas veces en su respuesta, el gobierno de Canadá hace referencia a la acción de la provincia en la aplicación de la legislación y en algunos casos señala que contempló estas acciones para determinar la forma en que respondería a un posible incumplimiento del PPER o la Ley de Pesca por parte de numerosas fábricas.⁴¹ Los Peticionarios no señalan que alguna de las provincias esté incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, ni el Secretariado propone que se justifique la elaboración de un expediente de hechos para considerar esta aseveración; sin embargo, la información sobre las medidas tomadas por la provincia en relación con la aplicación de la legislación podría resultar relevante para considerar si el gobierno federal está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones de la Ley de Pesca y el PPER si el gobierno federal tomó en consideración las acciones de la provincia para determinar la respuesta sobre su propia aplicación. Se justifica la elaboración de un expediente de hechos para presentar de manera más detallada algunos hechos relativos a la manera y grado en que contempló dichas acciones el gobierno federal, como la aprobación de los planes de acciones correctivas, los avisos de incumplimiento y otro tipo de medidas relacionadas con la aplicación de la legislación, que algunos funcionarios provinciales tomaron respecto de algunas fábricas.⁴² Para comprender la consideración de la actividad de aplicación de la legislación de la provincia por parte de Canadá, resultaría también relevante información más detallada que la que se incluye en su respuesta con respecto a los acuerdos administrativos y otro tipo de convenios federales-provinciales sobre la aplicación de la Ley de Pesca.

A manera de ilustración, la información fáctica respecto a la relación de las medidas de aplicación de la legislación de la provincia con las respuestas sobre aplicación federal resulta relevante en función de la aseveración de los Peticionarios de una omisión federal absoluta de interposiciones de procesos judiciales por supuestas violaciones a la Ley

(28 pruebas fallidas de DBO y 7 pruebas fallidas de letalidad para la trucha en 2000).

41. Páginas 12, 18, 19, 21-25, 27 de la respuesta.

42. Páginas 7, 11-12, 18-19, 21, 22-27 de la respuesta.

de Pesca y el PPER en relación con las fábricas de Quebec.⁴³ La petición proporciona muy poca información sobre las interposiciones de procesos legales en contra de fábricas de pulpa y papel conforme a la legislación de Quebec.⁴⁴ De manera similar, la respuesta de Canadá indica en distintos lugares que la emisión de avisos de incumplimiento de QME constituyó un factor determinante en las decisiones federales de las respuestas sobre cumplimiento y aplicación de la legislación.⁴⁵ No obstante, la respuesta no explica la naturaleza y los términos de dichos avisos de incumplimiento, el efecto de los mismos para fomentar el cumplimiento, cualquier sanción obtenida con relación a los avisos o cualquier tipo de información respecto de los avisos con alguna relevancia para su consideración por parte del gobierno federal. Para mostrar un panorama completo, un expediente de hechos permitiría también obtener una presentación más detallada de los hechos en torno a otros ejemplos, como la decisión de Canadá de no emprender acciones de aplicación de su legislación en torno a las presuntas descargas de aguas residuales con letalidad aguda letales de la fábrica AV Cell de Nueva Brunswick en vista de las sanciones provinciales que comprendían una multa de \$30,000.⁴⁶

3. Uso del gobierno de Canadá de todas las herramientas disponibles en la Política para el Cumplimiento y la Aplicación

La petición pone de relieve la preocupación principal de los Peticionarios concerniente a la presunta falta de persecución de delitos en contra de fábricas de pulpa y papel y no aborda en detalle otras posibles respuestas de aplicación de la legislación. No obstante, tanto la petición como la respuesta por parte de Canadá mencionan la gama de respuestas con que se cuenta para la aplicación de la ley de acuerdo con la Política para el Cumplimiento y la Aplicación.⁴⁷ Estas respuestas incluyen medidas distintas a procesos judiciales, tales como avisos, la supervisión de inspectores de Pesca, autorizaciones y órdenes ministeriales, como también incluyen acciones judiciales, como son órdenes judiciales, interposiciones de procesos legales, órdenes judiciales por condenas y demandas civiles para la recuperación de costos.⁴⁸ Canadá explica que, tras una inspección o investigación, “[l]a respuesta a una violación da cuenta de su naturaleza y de la probabilidad de asegurar el

43. Páginas 7-8 de la petición.

44. Página 8 de la petición, página 1 del Anexo 5.

45. Páginas 18, 19, 21, 22, 23, 25, 27 de la respuesta.

46. Páginas 11-12 de la respuesta.

47. Página 4 de la petición; página 3 de la respuesta.

48. Página 5 de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación (julio de 2001) (adjunta a la petición como Anexo 4).

cumplimiento de la legislación en el menor tiempo posible, sin reincidencias en las violaciones y una aplicación constante”.⁴⁹

La respuesta de Canadá, para las 12 fábricas de mayor preocupación identificadas en la petición, hace un recuento de numerosos casos en que emitió avisos y menciona la persecución federal que se realizó obteniendo el pago de una multa, aunque no menciona ningún caso en que una orden ministerial, que resultara en la persecución del delito señalada por incumplimiento conforme a la Política para el Cumplimiento y la Aplicación,⁵⁰ fuera utilizada para promover el cumplimiento de la ley. En numerosos casos, Canadá señala que su respuesta de cumplimiento contempló las acciones correctivas de una fábrica, pero en ningún caso hay indicios de que el plan de acciones correctivas formara parte de una orden o acuerdo que tuviera que acatarse o cumplirse. Además, la respuesta menciona varias ocasiones en que se enviaron avisos a las fábricas, cuando menos dos casos que se convirtieron en materia de las investigaciones para la Ley de Pesca.⁵¹ La Política para el Cumplimiento y la Aplicación señala que la persecución de delitos es la vía de acción preferente donde “el presunto infractor ya había recibido una notificación por la actividad sin haber emprendido todas las medidas razonables para detener o evitar la violación”.⁵²

Se justifica un expediente de hechos para analizar con mayor detalle la consideración y uso, en torno a las fábricas de pulpa y papel que se abordan en la petición, que hace Canadá de la gama completa de opciones para la aplicación de la ley descritas en la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, incluidas órdenes ministeriales, avisos e interposiciones de procesos legales, así como los resultados obtenidos. En cuanto a las multas impuestas, la información relevante incluiría hechos sobre los factores que se consideraron para recomendar una sentencia conforme a la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, como sería el beneficio obtenido, el número de condenas previas y la naturaleza de las mismas, la disuasión de futuras violaciones, la preponderancia y tendencias en el tipo de violación generalmente perpetrada, así como precedentes de sentencias en casos similares.

4. Autoinformes, inspecciones e investigaciones

El centro de la petición lo ocupa el gran número de casos de presunto incumplimiento de la Ley de Pesca y el reglamento sobre Aguas

49. Página 3 de la respuesta.

50. Página 23 de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación (julio de 2001).

51. Ejemplos, páginas 25, 27 de la respuesta.

52. Página 24 de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación (julio de 2001).

Residuales de Papel y Pulpa (PPER) que reflejan los informes obligatorios presentados por fábricas individuales. La respuesta de Canadá no revela ningún caso en que el gobierno haya iniciado la persecución de algún delito sin las pruebas realizadas por inspectores gubernamentales que confirmaran los informes de las fábricas en torno a las descargas violando los niveles de SST o DBO permitidos por el PPER, o a las descargas de aguas residuales con letalidad aguda letales. Además, la respuesta indica casos en que los resultados de la toma de muestras de Environment Canada en el sitio diferían de los resultados presentados por las fábricas. Uno de los factores posiblemente relevantes, mencionado en la respuesta de Canadá, es el rango de precisión para las pruebas de monitoreo de SST y DBO.⁵³

El gobierno federal se ha basado en datos de informes internos como en las interposiciones de procesos legales en otros contextos.⁵⁴ Un expediente de hechos daría la oportunidad de presentar hechos detallados respecto de la aplicación de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación referente a los casos de incumplimiento informados internamente y, en especial, en relación con la práctica de consulta con los especialistas de Environment Canada sobre las fábricas de pulpa y papel y de conducción de pruebas e investigaciones en el sitio para confirmar los resultados de las pruebas fallidas.

Se justifica un expediente de hechos también para presentar información detallada sobre las investigaciones que ha realizado el gobierno de Canadá en varias de las fábricas. Por ejemplo, en el caso de la fábrica Tembec en Témiscaming, Quebec, Canadá hace referencia al archivo de una investigación abierto por Environment Canada en abril y que permaneció "activo" hasta octubre de 2000, cuando "el Procurador General notificó que el caso no ameritaba la interposición de procesos legales dados los hechos particulares de este caso".⁵⁵ Mientras la investigación permaneció abierta, la respuesta revela varios casos de pruebas fallidas y de incumplimiento de la Ley de Pesca y el PPER, comunicación entre Environment Canada y los operadores de la fábrica, inspecciones federales fuera del sitio y numerosos avisos de la autoridad provincial de

53. Página 4 de la respuesta.

54. En 1995, el Tribunal Supremo de Canadá sostuvo en *R.v. Fitzpatrick*, [1995] 4 S.C.R. 154 que, en los cargos de sobrepesca por infringir la Ley de Pesca y sus reglamentos, la Corona podría presentar como pruebas los "diarios de pesca" que debe presentar el pescador. Se contuvo su uso para no infringir el derecho que le otorga la Carta Canadiense de Derechos y Libertades de no ser privado del derecho en contra de la autoincriminación como lo prevé la s. 7 que señala que todos tendrán el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona; y nadie podrá atentar contra este derecho, excepto cuando sea en conformidad con principios de justicia fundamental.

55. Páginas 21-23 de la respuesta.

infracción y acciones correctivas. Al parecer fue en ese periodo en que la fábrica realizó mejorías en cuanto al cumplimiento con la legislación ambiental. Para ésta y otras investigaciones, un expediente de hechos daría oportunidad de presentar información fáctica adicional concerniente a los pasos concretos en la investigación, sus resultados y las decisiones federales posteriores.⁵⁶

5. Información respecto de la promoción del cumplimiento de la legislación ambiental

La Política para el Cumplimiento y la Aplicación hace una distinción entre el cumplimiento y las medidas para promoverlo. Las actividades para promover el cumplimiento que se enumeran en la política incluyen la comunicación y publicación de información, la educación pública, la consulta con las partes afectadas por las disposiciones de la Ley de Pesca sobre protección del hábitat y prevención de la contaminación y asistencia técnica.⁵⁷ La elaboración de un expediente de hechos referente a las cuestiones pendientes ya mencionadas permitiría la aportación de información relevante en torno a las medidas tomadas por Canadá, además de los tipos de medidas de cumplimiento de la legislación que se enlistan en la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, para promover el cumplimiento de la ley en las fábricas de interés de la petición. Asimismo, daría la oportunidad de presentar información relativa a la aplicación de las acciones gubernamentales apropiadas que prevé el artículo 5 del ACAAN por parte del gobierno de Canadá y pertinentes en función de las aseveraciones de la petición.

Por otro lado, un expediente de hechos permitiría también la aportación de mayor información respecto de los retos que ha enfrentado el sector de pulpa y papel buscando dar cumplimiento de la Ley de Pesca y el PPER. Ello incluiría información relativa a la naturaleza, limitaciones y cumplimiento de la legislación ambiental potencial de distintas tecnologías de pulpa y papel mencionadas en la petición;⁵⁸ los tipos de procesos, los cambios en planta y equipo requeridos para dar cumplimiento a la legislación, el costo económico de ello y la variabilidad de dichos factores entre las fábricas de interés en la petición.

56. El Secretariado está al tanto de la confidencialidad de cierta información relativa a las investigaciones, como reconocen el ACAAN y las Directrices. Véanse, a manera de ejemplo, los artículos 11(8), 39 del ACAAN; Directriz 17.

57. Página 5 de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación (julio de 2001). Véase también la lista de actividades de las páginas 14-18 de la política.

58. Páginas 2-4, Anexo 3 de la petición.

B. Consideración de las investigaciones pendientes de Canadá en algunas fábricas

Canadá se negó a proporcionar información adicional respecto de los informes de algunas fábricas sobre la base de investigaciones que realiza Environment Canada.⁵⁹ Canadá no señala que estas investigaciones tengan pendientes interposiciones de procesos judiciales o administrativos que impidan al Secretariado actuar más lejos;⁶⁰ sin embargo, con peticiones anteriores, el Secretariado ha observado que cuando hay investigaciones en curso, oportunas y activas, especialmente enfocadas a procesos penales, en los casos apropiados podrían actuar en contra de la elaboración de un expediente de hechos que interfiriera o pusiera en riesgo dichos procesos.⁶¹

La respuesta del gobierno de Canadá indica que las cinco investigaciones de Environment Canada mencionadas iniciaron en julio, agosto, septiembre y octubre de 2000 y en octubre de 2001. El expediente de hechos que se recomienda no necesita incluir información en relación con los casos de incumplimiento para los cuales se sigue un proceso administrativo o judicial pendiente o una investigación oportuna y activa, con posibilidades de conducir a la condena por delitos. No obstante, se justifica un expediente de hechos, para las fábricas bajo investigación al momento de la respuesta, para garantizar la obtención de información relativa a: 1) investigaciones que hayan concluido; 2) presuntas violaciones sobre las cuales no se haya iniciado una investigación, y 3) probables delitos para los cuales se ha agotado el periodo límite de dos años para realizar procedimientos criminales de condena sumaria o para los que una acusación ya no es una opción razonable.⁶²

V. RECOMENDACIÓN

Por las razones que se exponen a continuación, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta del gobierno de Canadá, la petición amerita la preparación de un expediente de hechos y por medio de la presente notifica al Consejo sobre su determinación. La petición y la respuesta dejan cuestiones pendientes para las cuales la presentación más

59. Página 24 (Fjordcell), 25 (Tembec y St-Raymond), 27 (J. Ford), 27 (Abitibi Consolidated) y 28 (Interlake Paper) de la respuesta.

60. Véase artículo 14(3)(a) del ACAAN.

61. SEM-00-004 (Tala en BC), páginas 15-17 de la notificación, artículo 15(1).

62. Ley de Pesca, s. 82. La sección 40 de la Ley de Pesca establece delitos de naturaleza híbrida y en las medidas por cargos (sujetas a las relaciones de las secciones 7 y 11 (b) de la Carta Canadiense de Derechos y Libertades) no aplica ningún periodo de restricción.

detallada de información fáctica contribuiría a considerar si Canadá está incurriendo en omisiones para la aplicación efectiva la Ley de Pesca y el PPER en Ontario, Quebec y las provincias del Atlántico, como señalan los Peticionarios. Como se analizó ya en detalle, se justifica la elaboración de un expediente de hechos que permita preparar y presentar información fáctica detallada, con relación a todas las fábricas identificadas en la petición, en torno a: (1) la respuesta de las autoridades federales a las presuntas pruebas fallidas de aguas residuales y la omisión en la conducción de pruebas de seguimiento a que se refiere el PPER; (2) la consideración por parte del gobierno de Canadá de las medidas tomadas por la autoridad provincial para la aplicación del PPER; (3) el uso que hace Canadá de todas las opciones que contempla la Política para el Cumplimiento y la Aplicación para aplicar el PPER; (4) el sistema de autoinformes, inspecciones e investigaciones que emplea el gobierno canadiense para la aplicación del PPER, y (5) los esfuerzos de las autoridades federales para promover el cumplimiento del PPER. La información relativa a las infracciones para las que se realiza una investigación oportuna y activa, con posibilidades de conducir a la condena por delitos, no necesita incluirse en el expediente de hechos. A la luz de la exhaustiva información presentada en los anexos 5 y 7 de la petición, además de la información detallada relativa a las 12 fábricas de interés particular, el expediente de hechos habrá de presentar casos de fábricas específicas dentro del contexto de la información fáctica concerniente a las preocupaciones que se plantean en la petición sobre aplicación de la legislación en la parte este de Canadá.

Por consiguiente, conforme al artículo 15(1), y por las razones que se indican en este documento, el Secretariado notifica al Consejo sobre su determinación de que los objetivos del ACAAN se verían cumplidos mediante la elaboración de un expediente de hechos respecto de la petición, como se recomienda en la presente notificación.

Presentado respetuosamente a los 8 días del mes de octubre de 2003.

Por: William V. Kennedy
Director Ejecutivo

SEM-02-004
(Proyecto El Boludo)

PETICIONARIO: ARCADIO PESQUEIRA SENDAY Y OTROS

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 23 de agosto de 2002

RESUMEN: Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero "El Boludo" en el predio "El Tiro" propiedad de los Peticionarios, ubicado en el Municipio de Trincheras, Sonora, México. Según los Peticionarios, la empresa Minera Secotec, S. A de C.V., ha realizado el aprovechamiento del depósito de oro de placer de baja ley correspondiente al proyecto "El Boludo" sin observar diversas condicionantes de su autorización en materia de impacto ambiental. Los Peticionarios afirman que la empresa está violando la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las fracciones III y IV del artículo 15 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos, la Ley Minera y su Reglamento.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1)
(19 de septiembre de 2002) Determinación de que la petición no cumple con todos los criterios establecidos en el artículo 14(1).

PETICION REVISADA

ART. 14(1)(2)
(26 de noviembre de 2002) 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).

ART. 15(1)
(17 de mayo de 2004) Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).

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

Determinación conforme al artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Número de petición:	SEM-02-004 (Proyecto "El Boludo")
Peticionarios:	Leoncio Pesqueira Senday Fernanda Pesqueira Senday Milagro Pesqueira Senday Arcadio Pesqueira Senday
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	23 de agosto de 2002
Fecha de la determinación:	19 de septiembre de 2002

I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición.

El 23 de agosto de 2002, Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday (los "Peticionarios") presentaron al Secretariado una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la

aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero “El Boludo” en el predio “El Tiro”, propiedad de los Peticionarios, ubicado en el municipio de Trincheras, Sonora, México.

Según los Peticionarios, la empresa Minera Secotec, S.A. de C.V., ha realizado el aprovechamiento y tratamiento del depósito de oro de placer de baja ley correspondiente al proyecto “El Boludo” sin observar diversas condicionantes de su autorización en materia de impacto ambiental y en presunta violación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), las fracciones III y IV del artículo 15 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos y la Ley Minera y su Reglamento.

El Secretariado determina que esta petición no satisface lo dispuesto por el artículo 14(1) del Acuerdo por las razones que se expresan en esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero “El Boludo” ubicado dentro del predio “El Tiro”, propiedad de los Peticionarios, en el municipio de Trincheras, Sonora, México. Los Peticionarios indican que su terreno está dedicado a la explotación pecuaria, contando en la actualidad con 526 cabezas de ganado mayor.

Los Peticionarios afirman que la empresa Minera Secotec, S.A. de C.V., ha incumplido disposiciones contenidas en la LGEEPA, las fracciones III y IV del artículo 15 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos y la Ley Minera y su Reglamento, además de diversas condicionantes de la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto “El Boludo”. Según la petición, la empresa obtuvo la autorización para ese proyecto el 9 de septiembre de 1997. La petición incluye lo que parece ser una transcripción de las condicionantes previstas en la presunta autorización de impacto ambiental, relativas a distintas etapas del proyecto: preparación del sitio, construcción, operación, mantenimiento y abandono.¹

Según la petición, el proyecto “El Boludo” consiste en el aprovechamiento y tratamiento de un depósito de oro de placer de baja ley. La extracción del suelo con valores de oro se realizará con una excavadora a

1. Páginas 5 a 10 de la petición.

un espesor promedio de dos metros. El material se someterá a un proceso de separación granulométrica, con aditamentos centrífugos en seco, para obtener concentrado de minerales pesados con valores de oro que será lavado, separando el producto comercial, las arcillas y el agua en un sistema de diferenciación gravimétrica.²

La petición asevera que la empresa minera ha destruido un área aproximada de 300-00-00 hectáreas, y que ha dañado el ecosistema de la región, eliminando tanto flora como fauna catalogada de protección especial. Según los Peticionarios, en el acta de inspección practicada el 15 de abril del 2002 constan graves irregularidades, que condujeron a una orden de clausura parcial temporal y adopción de medidas correctivas, dictada el 11 de junio de 2002. La petición afirma que, a pesar de no “haber dado cumplimiento a todas las irregularidades detectadas, sorpresivamente la empresa minera celebra convenio con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Delegación Sonora y levanta la suspensión parcial temporal sin darnos oportunidad de hacer manifestación alguna”.³

Los Peticionarios afirman que Secotec, pese a que no ha cumplido con las condiciones que le fueron impuestas para el proyecto “El Boludo”, solicitó la constitución de servidumbres superficiales de paso y ocupación temporal relacionadas con otros lotes mineros que se encuentra dentro de la propiedad de los Peticionarios, e indican que la Dirección General de Minas declaró procedentes las solicitudes.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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;

2. Página 2 de la petición.

3. Página 11 de la petición.

- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.⁴ El Secretariado revisó la petición con tal perspectiva en mente.

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b) y f) del artículo 14(1), por las razones siguientes. La petición se presentó por escrito en español,⁵ que es el idioma designado por México. Los Peticionarios se identificaron claramente en la petición como personas que residen en el territorio de la Parte mexicana, en Caborca, Sonora, México.⁶ Sin embargo, la petición no satisface el requisito del inciso c), porque no contiene información suficiente para que el Secretariado pueda analizarla, ni acompaña las pruebas documentales que puedan sustentarla. Por ejemplo, la petición no anexa ninguno de los documentos que en ella se mencionan.

La petición no contiene información suficiente sobre la supuesta omisión de México en la aplicación efectiva de la legislación citada, que permita analizar la cuestión umbral de si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, ni para evaluar el requisito señalado en el inciso d) del artículo 14(1). La petición afirma que la empresa ha violado la legislación ambiental, pero no incluye información suficiente ni información de apoyo sobre los presuntos hechos violatorios de la legislación ambiental. La petición tampoco contiene una explicación de la forma en que México presuntamente ha omitido aplicar su legislación ambiental de manera efectiva respecto de esos hechos. La petición afirma que la empresa ha destruido un área aproximada de “300-00-00 hectáreas”, y que ha

4. Véanse en este sentido, e.g., 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).

5. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones*.

6. Véanse los artículos (14)(1)(b) y (f) del ACAAN.

dañado el ecosistema de la región al eliminar tanto flora como fauna catalogada de protección especial, pero no proporciona ninguna información de apoyo que permita comprender en qué consisten los daños y de qué especies se trata.⁷

Por último, los Peticionarios indican que presentaron denuncias a diversas autoridades sobre las presuntas violaciones a la legislación ambiental por parte de la empresa minera,⁸ y que la autoridad ambiental realizó una inspección en la que encontró “graves irregularidades”, impuso medidas y celebró un convenio con la empresa. Sin embargo, tampoco se acompaña documento alguno que apoye estas afirmaciones y que permita evaluar el requisito previsto en el inciso e) del artículo 14(1).

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Por las razones que se explican en este documento, el Secretariado determina que la petición SEM-02-004 (Proyecto “El Boludo”), presentada por Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday, no satisface el artículo 14(1) del ACAAN, por lo que el Secretariado no procederá a examinar la petición.

En cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, el Secretariado notifica esta determinación a los Peticionarios y les informa que, de acuerdo con el apartado 6.2 de las Directrices, cuentan con 30 días para presentar una petición que cumpla con el artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda, Semarnat
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith Ayres, US-EPA
Sr. Arcadio Pesqueira Senday

7. Página 3 de la petición.

8. La petición afirma que los hechos se denunciaron a las autoridades siguientes: la Delegación en Sonora de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Pro-fepa), a la Comisión Nacional del Agua (CNA), a la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía, al Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de Caborca, al Ministerio Público Federal adscrito al Distrito Judicial de Caborca y a la Secretaría de Fomento Ganadero del Gobierno del Estado.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación en conformidad con los artículos 14(1) y (2)
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Número de petición: SEM-02-004 (Proyecto "El Boludo")
Peticionario: Leoncio Pesqueira Senday
Fernanda Pesqueira Senday
Milagro Pesqueira Senday
Arcadio Pesqueira Senday
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción: 23 de agosto de 2002
Fecha de la determinación: 26 de noviembre de 2002

I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición.

El 23 de agosto de 2002, Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday (los "Peticionarios") presentaron al Secretariado una petición en la que aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto

minero “El Boludo” en el predio “El Tiro”, propiedad de los Peticionarios, ubicado en el municipio de Trincheras, Sonora, México.

Al revisar la petición por primera vez, el Secretariado determinó que esa no satisfacía los requisitos establecidos en los incisos (c), (d) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN.¹ De conformidad con el apartado 6.1 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas* (las “Directrices”), el 19 de septiembre de 2002, el Secretariado notificó a los Peticionarios que no procedería a seguir examinando la petición y que, de acuerdo con el apartado 6.2 de las Directrices, los Peticionarios contaban con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpliera con todos los criterios del artículo 14(1) del ACAAN. El 10 y el 24 de octubre de 2002, el Secretariado recibió una petición revisada acompañada de anexos. Esta Determinación contiene el análisis de la petición revisada con base en los artículos 14(1) y (2) del ACAAN.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero “El Boludo” ubicado dentro del predio “El Tiro”, propiedad de los Peticionarios, en el municipio de Trincheras, Sonora, México. Los Peticionarios indican que su terreno está dedicado a la explotación pecuaria, contando en la actualidad con 526 cabezas de ganado mayor.

Según la petición, el proyecto “El Boludo” consiste en el aprovechamiento y tratamiento de un depósito de oro de placer de baja ley.² Los Peticionarios afirman que la empresa Minera Secotec, S.A. de C.V. (“Secotec”) obtuvo una autorización de impacto ambiental para ese proyecto el 9 de septiembre de 1997 (la “AIA”). La petición incluye una transcripción de los términos y condicionantes previstas en la AIA.³ Los Peticionarios afirman que Secotec ha incumplido disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (“LGEEPA”) y sus Reglamentos en materia de impacto ambiental y residuos peligrosos al no haber cumplido con todos los términos y condicionantes de la AIA.⁴ Aseveran que Secotec ha destruido un área aproximada de 300 hectáreas, y que ha dañado el ecosistema de la región, eliminando tanto flora como fauna catalogada de protección especial.

1. Ver más adelante la Sección III.

2. Página 2 de la petición.

3. Páginas 4 a 11 de la petición.

4. Páginas 1 y 2 de la petición.

Según los Peticionarios, en una inspección practicada el 15 de abril del 2002, representantes de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”) constataron graves irregularidades, que condujeron a una orden de clausura parcial temporal y adopción de medidas correctivas, dictada el 11 de junio de 2002. La petición afirma que, a pesar de no “haber dado cumplimiento a todas las irregularidades detectadas, sorpresivamente la empresa minera celebra convenio con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Delegación Sonora y levanta la suspensión parcial temporal sin darnos oportunidad de hacer manifestación alguna”.⁵

Los Peticionarios afirman que Secotec, pese a que no ha cumplido con las condiciones que le fueron impuestas para el proyecto “El Boludo”, solicitó la constitución de servidumbres superficiales de paso y ocupación temporal relacionadas con lotes mineros que se encuentran dentro de la propiedad de los Peticionarios, e indican que la Dirección General de Minas declaró procedentes las solicitudes.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y

5. Páginas 3 y 11 de la petición.

- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

El 19 de septiembre de 2002, el Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b) y (f) del artículo 14(1). La petición se presentó en español, que es el idioma designado por México. Además, los Peticionarios se identificaron claramente, y son personas que residen en México.

Conforme al artículo 14(1)(c), la petición revisada proporciona información suficiente que permite al Secretariado revisarla, e incluye las pruebas documentales que pueden sustentarla. Los artículos 28 y 35 de la LGEEPA y el artículo 20 de su Reglamento en materia de impacto ambiental vigente al momento de expedirse la AIA⁶, establecen que las obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico deberán sujetarse a las condiciones que establezca la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a través del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. La petición afirma que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del incumplimiento de Secotec con diversas condicionantes establecidas en su AIA.⁷ En específico, la petición hace referencia a las condicionantes nueve, once, dieciséis, diecinueve, veintidós, veintiséis y treinta y uno de la AIA. Asimismo, la petición afirma que Secotec incurrió en diversos incumplimientos en materia de residuos peligrosos. De la documentación anexa a la petición, se desprende que esto último se refiere a la condicionante doce de la AIA.⁸ Los Peticionarios afirman también que Secotec solicitó la constitución de servidumbres superficiales de paso y ocupación temporal relacionadas con lotes mineros que se encuentran dentro de la propiedad de los Peticionarios, e indican que la Dirección General de Minas declaró procedentes las solicitudes.

En la petición, se afirma que el acta de inspección practicada el 15 de abril de 2002 por la Delegación Sonora de la Profepa⁹ detalla estas visitas en materia de residuos peligrosos, y que derivado de las irregularidades detectadas, el 11 de junio de 2002 se decretó a Secotec clausura parcial temporal y orden de adopción de medidas correctivas.¹⁰ Según los Peticionarios, el 24 de junio de 2002, Secotec celebró con la Profepa un

6. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1988

7. Páginas 1, 2 y 11 de la petición.

8. Página 6 del Anexo 7.

9. Ver Anexo 43b).

10. Ver Anexos 43e) y f).

convenio que prevé la corrección de algunas de las irregularidades identificadas por la Profepa (el “Convenio”). Afirman que en virtud del Convenio, se decretó el levantamiento de la clausura parcial temporal.¹¹ La petición asevera que la Parte está omitiendo aplicar su legislación ambiental al haber decretado el levantamiento de la clausura parcial temporal a Secotec sin que Secotec hubiera cumplido con todas las condicionantes y los términos de la AIA.

La información proporcionada al Secretariado permite destacar que los Peticionarios están aseverando que la autoridad ambiental no está aplicando de manera efectiva los artículos 28 y 35 de la LGEEPA, 20 de su Reglamento en materia de impacto ambiental y 8 fracciones III, VI, VIII, X, XI, 15 fracciones III y IV, 23 y 25 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos, al omitir sancionar a Secotec por las violaciones a esas disposiciones y a los términos de la AIA. Los Peticionarios proporcionaron al Secretariado copias de la AIA, del acta de inspección, de la orden de clausura parcial temporal, y del Convenio, además de numerosos otros documentos.¹²

La petición parece encaminada a promover actividades de aplicación de la legislación ambiental y no a hostigar una industria, ya que se enfoca principalmente en la forma en que la autoridad ambiental presuntamente ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero “El Boludo”, por lo que el Secretariado considera cumplido el requisito contenido en el inciso (d) del artículo 14(1).

En la petición se señala que las presuntas violaciones a la legislación ambiental por parte de Secotec fueron comunicadas por escrito a diversas autoridades de la Parte entre el 17 de agosto de 1998 y el 26 de junio de 2002¹³. El Secretariado recibió copias de diversos documentos que apoyan estas afirmaciones y que contienen algunas de las respuestas de la Parte, mismos que permitieron evaluar el cumplimiento con el requisito del inciso (e) del artículo 14(1)¹⁴.

11. Ver Anexo 43d).

12. La petición revisada se acompañó de 45 anexos.

13. La petición afirma que los hechos se denunciaron a las autoridades siguientes: la Delegación en Sonora de la Profepa, a la Comisión Nacional del Agua, a la Dirección General de Minas de la Secretaría de Economía, al Ministerio Público del Fuero Común del Distrito Judicial de Caborca, al Ministerio Público Federal adscrito al Distrito Federal de Caborca y a la Secretaría de Fomento Ganadero del Gobierno del Estado.

14. Anexos 8, 10, 16, 17, 18, 23, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40 y 42 de la petición.

Además de los requisitos listados en el artículo 14(1), el preámbulo de ese artículo plantea que una petición debe aseverar “que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. Esto lo hace la petición, en la que se asevera que la Parte sigue incurriendo en omisiones en la aplicación de su legislación ambiental, y hace referencia a los artículos 28 y 35 de la LGEEPA, 20 de su Reglamento en materia de impacto ambiental y 8 fracciones III, VI, VIII, X, XI, 15 fracciones III y IV, 23 y 25 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos. Estas disposiciones son “legislación ambiental” conforme a los artículos 14(1) y 45(2) del ACAAN, ya que su propósito principal es la protección del medio ambiente y la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana.

El Secretariado considera que la aseveración de los Peticionarios en el sentido de que la Dirección General de Minas otorgó indebidamente a Secotec servidumbres superficiales de paso y la ocupación temporal sobre diversos lotes mineros ubicados dentro la propiedad de los Peticionarios no cumple con los requisitos contenidos en el preámbulo del artículo 14(1). No se asevera una omisión en la aplicación efectiva de una ley, y además, esos derechos están regulados por disposiciones de la Ley Minera que no tienen como propósito principal la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, por lo que no se trata de “legislación ambiental” en virtud del artículo 45(2) del ACAAN.

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

Una vez que el Secretariado 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 a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que guían la decisión del Secretariado en esta etapa:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (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;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

En relación con la consideración contenida en el inciso 14(2)(a), la petición asevera que los Peticionarios son los propietarios del terreno en el que se ubica el proyecto minero “El Boludo”, el cual, afirman, *“ha destruido y desbastado (sic.) un área aproximada de 300-00-00 hectáreas... afectándose no sólo el área impactada sino también la circundante dañando el ecosistema de la región, eliminando con la complacencia de las autoridades tanto Flora como Fauna la cual de conformidad con las Leyes Ambientales son de protección especial”*.¹⁵

En cuanto al inciso (b) del artículo 14(2), el Secretariado considera que la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, porque se refiere a la aplicación efectiva, en el sector minero, de la legislación en materia de impacto ambiental y residuos peligrosos, contribuyendo a evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras en el comercio (artículo 1(e) del ACAAN) y a mejorar la observancia y aplicación de las leyes y reglamentos ambientales (artículo 1(g) del ACAAN).

Los Peticionarios indican que se presentaron denuncias a diversas autoridades sobre las presuntas violaciones a la legislación ambiental por parte de Secotec.¹⁶ En particular, la petición afirma que se presentaron denuncias populares ante la Profepa el 17 de agosto de 1998, el 26 de mayo de 2000, el 28 de noviembre de 2000, el 8 de octubre de 2001 y el 13 de febrero de 2002 y ante la Comisión Nacional del Agua el 15 de abril de 2002, así como denuncia penal ante el Ministerio Público Federal el 26 de junio de 2002, por lo que el Secretariado estima que los Peticionarios han acudido a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte (artículo 14(2)(c)).

Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por ocurrir en terrenos propiedad de los Peticionarios.

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Después de analizar la petición revisada y sus anexos, el Secretariado determina que ésta cumple con todos los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Asimismo, tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 14(2), el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte.

15. Página 3 de la petición.

16. Página 3 de la petición.

Por lo tanto, el Secretariado solicita una respuesta del gobierno de México con respecto a la petición, dentro de un plazo de 30 días, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del Acuerdo. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Katia Opalka,
Oficial Jurídica,
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith Ayres, US-EPA
Sr. Arcadio Pesqueira Senday

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1)

Número de petición:	SEM-02-004 (Proyecto "El Boludo")
Peticionarios:	Leoncio Pesqueira Senday Fernanda Pesqueira Senday Milagro Pesqueira Senday Arcadio Pesqueira Senday
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	23 de agosto de 2002
Fecha de la determinación:	17 de mayo de 2004

I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que amerita la elaboración de un expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15. El Consejo, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede entonces instruir al Secretariado para que elabore un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública, también mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

Esta determinación contiene el análisis realizado por el Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de la petición SEM-02-004/Proyecto "El Boludo", presentada el 23 de agosto de 2002 por Arcadio, Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday (los "Peticionarios"). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero "El Boludo" en el predio "El Tiro", propiedad de los Peticionarios, ubicado en el municipio de Trincheras, Sonora, México.

El 26 de noviembre de 2002, el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, y que ameritaba solicitar una respuesta a la Parte mexicana conforme al artículo 14(2). El 8 de enero de 2003, la Parte envió al Secretariado su respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. Con base en el inciso (a) del artículo 14(3),¹ México solicitó al Secretariado no continuar con el trámite de la petición, ya que en octubre de 2001, los Peticionarios presentaron ante la autoridad correspondiente una denuncia popular, la cual, según la Parte, versa sobre el mismo asunto que la petición y se encuentra en un expediente administrativo pendiente de resolución.

Habiendo examinado la petición a la luz de la respuesta de la Parte en conformidad con los artículos 14(3)(a) y 15(1) del ACAAN, el Secretariado informa al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos sujeto a lo establecido en el presente documento. El Secretariado, con base en la información de la cual dispone, considera que el procedimiento administrativo al que se refiere la Parte en su respuesta, para efectos de lo que establece el ACAAN en su artículo 14(3)(a) y sus objetivos no continúa pendiente de resolución. Lo anterior con base en el razonamiento que se expone en la sección IV del presente documento.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del proyecto minero "El Boludo" ubicado dentro del predio "El Tiro", propiedad de los Peticionarios, en el municipio de Trincheras, Sonora, México. Los Peticionarios indican que su terreno está dedicado a la explotación pecuaria, contando en la actualidad con 526 cabezas de ganado mayor.

1. Artículo 14(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; [...]"

Según los Peticionarios, el Proyecto “El Boludo” consiste en el aprovechamiento y tratamiento de un depósito de oro de placer de baja ley.² Los Peticionarios afirman que la empresa Minera Secotec, S.A. de C.V. (“Secotec”) obtuvo una autorización de impacto ambiental para ese proyecto el 9 de septiembre de 1997 (la “AIA”). La petición incluye una transcripción de los términos y condicionantes previstas en la AIA.³ Los Peticionarios afirman que Secotec ha incumplido disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (“LGEEPA”) y sus Reglamentos en materia de impacto ambiental y residuos peligrosos al no haber cumplido con todos los términos y condicionantes de la AIA.⁴ La información proporcionada al Secretariado permite destacar que los Peticionarios están aseverando que la autoridad ambiental está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 28 y 35 de la LGEEPA, 20 de su Reglamento en materia de impacto ambiental⁵ y 8 fracciones III, VI, VIII, X, XI, 15 fracciones III y IV, 23 y 25 de su Reglamento en materia de residuos peligrosos, al omitir sancionar a Secotec por las violaciones a esas disposiciones y las condicionantes nueve, once, dieciséis, diecinueve, veintidós, veintiséis y treinta y uno de la AIA. Aseveran que Secotec ha destruido un área aproximada de 300 hectáreas, y que ha dañado el ecosistema de la región, eliminando tanto flora como fauna catalogada de protección especial.

Según los Peticionarios, en una inspección practicada el 15 de abril del 2002 por representantes de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”), éstos constataron graves irregularidades, que condujeron a una orden de clausura parcial temporal y adopción de medidas correctivas, dictada el 11 de junio de 2002. La petición afirma que, a pesar de no “haber dado cumplimiento a todas las irregularidades detectadas, sorpresivamente la empresa minera celebra convenio con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente Delegación Sonora y levanta la suspensión parcial temporal sin darnos oportunidad de hacer manifestación alguna”.⁶

2. Página 2 de la petición.

3. Páginas 4 a 11 de la petición.

4. Páginas 1 y 2 de la petición.

5. Los artículos 28 y 35 de la LGEEPA (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1988) y el artículo 20 de su Reglamento en materia de impacto ambiental vigente al momento de expedirse la AIA (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de junio de 1988) establecen que las obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico deberán sujetarse a las condiciones que establezca la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a través del procedimiento de evaluación del impacto ambiental.

6. Páginas 3 y 11 de la petición.

Los Peticionarios afirman que Secotec, pese a que no ha cumplido con las condiciones que le fueron impuestas para el Proyecto “El Boludo”, solicitó la constitución de servidumbres superficiales de paso y ocupación temporal relacionadas con lotes mineros que se encuentran dentro de la propiedad de los Peticionarios, e indican que la Dirección General de Minas declaró procedentes las solicitudes.

El 26 de noviembre de 2002, el Secretariado determinó que los alegatos de la petición cumplen con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, salvo los en torno a la constitución de servidumbres. Dichos alegatos no cumplen con el requisito umbral del artículo 14(1) del ACAAN, porque no se alega una omisión en la aplicación de la ley; más no se asevera una omisión en la aplicación de legislación ambiental.⁷ De acuerdo con el artículo 14(2), el Secretariado pidió una respuesta a México respecto de las demás aseveraciones de la petición.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

El Secretariado recibió la respuesta de México a la petición el 9 de enero de 2003. En ella México resume el trámite que el Secretariado ha dado a la petición desde que fue presentada por primera vez en agosto de 2002. La Parte afirma que:

En virtud de lo anterior y con fundamento en el artículo 14(3)(a) del ACAAN, esta Parte solicita al Secretariado de la CCA no continuar con el trámite de la petición, toda vez que con fecha 8 de octubre del 2002 [*sic* 3 de octubre de 2001] los C.C. Leoncio, Fernanda y Milagro Pesqueira Senday, presentaron una denuncia popular ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en contra de la empresa minera denominada “SECOTEC, S.A. de C.V.”, la cual versa sobre el mismo asunto que la Petición SEM-02-004/Proyecto “El Boludo.”

Cabe señalar que la denuncia popular presentada ante la PROFEPA se encuentra en un procedimiento administrativo pendiente de resolución, con el número de expediente 37/2002.⁸

7. SEM-02-004 (Proyecto “El Boludo”), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (26 de noviembre de 2002), página 5.

8. El Secretariado nota que el expediente 37/2002 al que hace referencia la Parte en su respuesta por el que argumenta que la denuncia popular presentada ante la PROFEPA se encuentra en un procedimiento administrativo pendiente de resolución no corresponde a una denuncia popular presentada por los aquí Peticionarios en fecha 8 de octubre de 2002, sino se deriva de una denuncia popular presentada el 8 de octubre de 2001.

IV. ANÁLISIS

Esta notificación corresponde a la etapa del proceso prevista en los artículos 14(3) y 15(1) del ACAAN. El Secretariado determinó previamente que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y que ameritó solicitar una respuesta de la Parte considerando los criterios del artículo 14(2). Dicha respuesta de la Parte se recibió el día 9 de enero de 2003.

Ahora, el Secretariado está obligado a incluir en esta recomendación para la elaboración de un expediente de hechos una descripción de los motivos por los que considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos. Antes sin embargo, se da un análisis del argumento hecho por la Parte en el sentido de que el Secretariado no continuara con el trámite de la petición por que el asunto es materia de un procedimiento administrativo pendiente de resolución.

A. Procedimientos judiciales o administrativos conforme al artículo 14 (3)(a) del ACAAN

El artículo 14(3)(a) del ACAAN establece que la Parte al pedirle el Secretariado una respuesta a una petición, "... 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, si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite."

El ACAAN define "procedimiento judicial o administrativo" para los efectos del artículo 14(3), de acuerdo con el inciso (a) del artículo 45(3) del ACAAN, 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.⁹

En determinaciones anteriores, el Secretariado ha interpretado el artículo 14(3)(a) en el sentido que "la intención de las Partes fue evitar una revisión de cuestiones de aplicación de la ley que estén siendo

9. Artículo 45(3)(a) del ACAAN.

atendidas activamente por cualquiera de las Partes.¹⁰ Más aún, determinó que “el compromiso con el principio de transparencia que permea el 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.”¹¹ El Secretariado estableció entonces que “para aplicar esta forma excepcional de dar por concluida una petición, el Secretariado debe cerciorarse de que exista un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución y que el asunto materia de la petición sea materia de dicho procedimiento. Además, debe ser razonable esperar que el procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución que haya invocado la Parte se referirá a, y potencialmente resolverá, los asuntos planteados en la petición.”¹²

En la petición de SEM-96-003/“Oldman River I”, el Secretariado estimó que la interpretación de los conceptos de “procedimiento judicial o administrativo” y de “realizada por una Parte” que da el Artículo 45.3, inciso a) del ACAAN, debe ser en el sentido de entender aquellos procedimientos judiciales o administrativos iniciados por una Parte del Acuerdo.

“En otras palabras, cuando un gobierno es la parte que activa la aplicación de medidas relacionadas de aplicación contra uno o más actores implicados en una petición de tipo artículo 14, el Secretariado está obligado a terminar su examen de las alegaciones de no aplicación. Los ejemplos listados en el artículo 45.3, inciso a), apoyan dicho enfoque ya que los tipos de acciones enumeradas en él son llevadas a cabo casi de forma exclusiva por las autoridades responsables de cada gobierno de aplicar o implementar dicha ley”.¹³

En resumen para considerar que se constituye un procedimiento judicial o administrativo, la acción debe perseguirse: (i) por una Parte; (ii) de manera oportuna; (iii) de acuerdo a la legislación de la Parte; y (iv) pertenecer a alguna de las categorías enunciadas en el artículo 45 (3). Con respecto al requisito de proceder de manera oportuna, es relevante

10. Ver SEM-97-001 (BC Hydro) Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998).
11. Ver SEM-01-001 (Cytrar II) Determinación del Secretariado conforme al artículo 14(3)(a) (13 de junio de 2001).
12. Ver SEM-01-001 (Cytrar II) Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) (29 de julio de 2002).
13. Ver Determinación 14 y 15 de la Petición SEM-96-003 “Oldman River I” de fecha 2 de abril de 1997.

considerar que la acción se persiga de acuerdo a los límites de tiempo establecidos por la ley y sin un retraso indebido

B. Los procedimientos referidos en la Petición y en la Respuesta de la Parte

Como se ha notado antes, los procedimientos que no son iniciados por una Parte del Acuerdo no están dentro del concepto de procedimiento judicial o administrativo que brinda el Acuerdo en su artículo 45(3). Las denuncias populares, siendo un procedimiento que es iniciado por la ciudadanía, no caben dentro de este concepto de procedimiento judicial o administrativo. Lo anterior al margen de que el procedimiento de denuncia popular en ciertas ocasiones pueda llevar a la instauración de procedimientos de inspección y vigilancia que podrían ser procedimientos iniciados por la Parte conforme a dicha definición.

Además, mientras la Parte afirma en su respuesta que la denuncia popular versa sobre el mismo asunto que la petición, de la información proporcionada al Secretariado se observa que la petición no sólo abarca los presuntos incumplimientos mencionados en la denuncia popular de octubre de 2001, sino que se refiere a incumplimientos adicionales tales como los relativos a residuos peligrosos constatados durante una inspección que la Profepa practicó a Secotec el 15 de abril de 2002.¹⁴

La denuncia popular a la que se refiere la Parte fue presentada en octubre de 2001. La Profepa hizo inspecciones que dieron lugar a la emisión, el 11 de junio de 2002, de una orden de clausura parcial temporal y una orden de adoptar medidas correctivas.¹⁵ Al ordenar la clausura parcial y temporal y la adopción de medidas correctivas el 11 de junio de 2002, la Profepa informó a la empresa Secotec, que a partir de que surta efectos la notificación de estas órdenes, inició un procedimiento de carácter administrativo en su contra. Por lo tanto, informó la empresa de su derecho de formular por escrito su defensa y presentar pruebas en los quince días hábiles, y que “una vez transcurrido el término precitado se procederá a dictar Resolución Administrativa de mérito; lo anterior con fundamento en el artículo 167 de la Ley General del Equilibrio Ecológico

14. Se presenta un listado de estos presuntos incumplimientos más adelante en esta determinación.

15. Anexo 43(e) de la petición: Oficio no. PFFA-DS-SJ-0654/2002 de la Profepa, Delegación Sonora, Subdelegación Jurídica con fecha el 11 de junio de 2002, Asunto: “Notificación de Emplazamiento, orden de clausura parcial temporal, orden de adopción de medidas correctivas y plazo para presentar alegatos”; Expágina Admvo. No. 037/2002.

y la Protección al Ambiente".¹⁶ Es precisamente la orden dictada en fecha 11 de junio de 2002 en la que, a diferencia de lo que sucede en la denuncia popular, la propia Parte instaura el procedimiento administrativo en contra de la empresa Secotec, el tipo de procedimientos que explícitamente caben dentro del artículo 45 (3)(a), aún y cuando en este caso en particular no incluyera todos los asuntos señalados en la petición.

Secotec presentó observaciones en los días siguientes a la expedición de tales órdenes, con el resultado que el 21 de junio de 2002 logró obtener un acuerdo de la Profepa que le permitiera firmar un convenio con esta autoridad para que se levantara la orden de clausura parcial temporal, lo que se hizo el 24 de junio de 2002.¹⁷

El convenio que PROFEPA firmó con Secotec en junio de 2002 solo se refirió sin embargo a ciertos puntos detectados de la inspección practicada a SECOTEC. Dicho convenio no se refirió a todas las discrepancias notadas en la notificación del 11 de junio de 2002 con la cual comenzó el procedimiento administrativo. Evidencia de ello es que la Profepa incluso recordó a la empresa el 24 de junio de 2002 que

[...] todos los puntos que no se contemplan en el [texto de la fotocopia ilegible] presente acuerdo quedarán sujetos a lo establecido en el acuerdo dictado [texto de la fotocopia ilegible] bajo oficio No. PFFA-DS-SJ-0654/2002 [la notificación del 11 de junio de 2002], y en su defecto a las disposiciones [texto de la fotocopia ilegible] Ley General Del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, su reglamento [texto de la fotocopia ilegible] Evaluación de Impacto Ambiental, así como en la Ley Forestal y su Reglamento y [texto de la fotocopia ilegible] jurídicas aplicables al caso.¹⁸

La Parte en su respuesta a la petición no proporcionó información relativa a esos puntos omitidos en el convenio y en consecuencia no se tiene evidencia de algún seguimiento que se le hayan dado para probar el cumplimiento de Secotec con dichos puntos. Al mismo tiempo, tampoco se proporcionó evidencia al Secretariado de que los puntos objeto del convenio entre Secotec y Profepa fueron cumplidos por la empresa.

16. *Ibid.*

17. Anexo 43(c) de la petición: Oficio no. PFFA-DS-SJ-1017/2002 de la Profepa, Delegación Sonora, Subdelegación Jurídica con fecha el 21 de junio de 2002, Asunto: "Acuerdo"; Expágina Admvo No. 37/2002 I.A.

18. Profepa, Oficio No. PFFA-DS-SJ-1017/2002, Asunto: Acuerdo; Expágina Admvo. No. 37/2002 I.A.

C. La Eficacia con que los Procedimientos Administrativos deben ser Resueltos en México

En materia administrativa en México existe la figura de la caducidad de los procedimientos administrativos que, según sus propios tribunales, tiene como razón la de “dar certeza y puntualizar la eficacia de un procedimiento en cuanto al tiempo y no dejar abierta la posibilidad de que las autoridades actúen o dejen de hacerlo a su arbitrio, sino, por el contrario, que observen y atiendan puntualmente las reglas que establecen cuando nace y cuando concluye una facultad, para no generar incertidumbre y arbitrariedad”.¹⁹ Y es que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (“LFPA”), ley supletoria a leyes como la LGEEPA,²⁰ ha señalado en su artículo 57, fracc. IV, que una de las causas que ponen fin a un procedimiento administrativo es la declaración de su caducidad. La LFPA, señala dos casos y tiempos distintos para cada uno en que la caducidad opera; su artículo 60 señala que: “... los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo... transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo... 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.”.

Atendiendo a un argumento hecho por PROFEPA, ésta ha aseverado que los procedimientos de denuncia popular y el de inspección y vigilancia son independientes uno del otro y que en específico los procedimientos de inspección y vigilancia son procedimientos de oficio.²¹ De ahí es que el Secretariado estima que el transcurso del tiempo que ha ocurrido en el trámite de la denuncia popular y el procedimiento de inspección y vigilancia en la Petición, parece haber satisfecho los plazos que señala la LFPA para que opere la caducidad en ambos casos. Para

19. CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO. OPERA CUANDO NO SE DICTA LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 92, ÚLTIMO PÁRRAFO, MÁS EL DE TREINTA DÍAS CONTEMPLANDO EN ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVII; Enero de 2003, Tesis I.4º.A.368 A, Página 1735.
20. Artículo 2 de la LFPA establece que: “Esta Ley, salvo por lo que toca al título tercero A, se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas. El Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará, a su vez supletoriamente a esta Ley, en lo conducente.”
21. Anexo 43(a) de la Petición: PROFEPA, Delegación Sonora, Subdelegación Jurídica. Oficio PFPA-DS-SJ-1248/2002 de fecha 19 de julio de 2002 Asunto: Se rinde informe justificativo en el Juicio de Amparo No. 506/2002.

resolver la cuestión de en que momento se considera formalmente que un procedimiento administrativo ha caducado, el Secretariado nota que los Tribunales Colegiados de Circuito en México han interpretado que para que opere plenamente la caducidad solo se requiere la satisfacción de dos supuestos: “el transcurso de un determinado periodo de tiempo y la inactividad que consiste en no realizar actos en el procedimiento correspondiente”.²² Esta tesis asegura que la caducidad opera aún sin mediar declaratoria alguna ya que a criterio del mismo tribunal dicha declaratoria tendría que hacerla también la autoridad de forma obligatoria o de oficio.²³

Hecho este análisis y habiendo expuesto los criterios e interpretaciones que existen con relación a la caducidad de los procedimientos administrativos es que el Secretariado considera que un procedimiento administrativo cuyo plazo para que la autoridad en él emita una resolución haya expirado deja de estar pendiente, y deja de ser “una actuación administrativa realizada por una Parte *de manera oportuna y conforme a su legislación*” [énfasis añadido] para efectos del ACAAN. En consecuencia, y siendo consistentes con los otros factores antes señalados, el Secretariado concluye que ni la denuncia popular presentada el 8 de octubre de 2001 ni el procedimiento instaurado el 11 de junio de 2002 son procedimientos administrativos pendientes de resolución que impiden al Secretariado continuar con su trámite.

D. La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

En conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado considera que a la luz de la respuesta de México la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos por las razones que se explican enseguida.

En el caso del Proyecto “El Boludo”, los Peticionarios alegan que la empresa Secotec está haciendo falta cumplir con los términos de su

22. CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. PROCEDE DECLARARLA EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS INICIADOS DE OFICIO, CUANDO PREVIAMENTE SE HA CONSUMADO EL PLAZO PARA QUE AQUÉLLA OPERE. Novena Época. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Julio de 2002. Tesis: I.7o.A.173 A Página: 1258 Materia: Administrativa Tesis aislada.

23. CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. PRESUPUESTOS O CONDICIONES PARA DECLARARLA DE OFICIO, CONFORME A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, Septiembre de 2002. Tesis: I.4o.A.369 A, Página: 1340.

autorización de impacto ambiental (la “AIA”) y la LGEEPA y sus reglamentos en lo que se refiere a la restauración de las áreas impactadas por sus actividades de explotación minera y el manejo de residuos peligrosos, lo último tanto al nivel de documentación de la identidad y transporte de tales residuos, como en lo que toca a su almacenamiento y la limpieza de derrames. Al inspeccionar las operaciones de Secotec, la Profepa constató estas omisiones, además de un retraso significativo en las actividades de restauración de las áreas minadas, las cuales debían de avanzar al mismo ritmo que la explotación. La empresa estaba haciendo falta nivelar el terreno, pero también se constató que estaba incurriendo en omisiones al no almacenar suelo orgánico y plantas nativas para luego poder llevar a cabo la reforestación del predio, además de que hubo omisiones al no proteger plantas catalogadas como de protección especial durante operaciones de despalme.²⁴ A continuación se da un listado de los incumplimientos notados por la Profepa durante la visita de inspección del 15 de abril de 2002 y la relación que guardan con las aseveraciones de la petición:

Presuntos incumplimientos de Secotec con los términos y condicionantes establecidos en la AIA y que constan en el acta de inspección

Los presuntos incumplimientos que a continuación se exponen fueron extraídos en su totalidad del acta de inspección del 15 de abril de 2002. Algunos de ellos fueron alegados por los Peticionarios de forma específica, mientras que otros, si bien no se mencionan de manera explícita en la petición, se incluyen en razón de que los Peticionarios hacen referencia de forma genérica a todas las irregularidades detectadas en el acta de inspección.²⁵

Presuntos incumplimientos en materia de impacto ambiental

1. A la fecha en que se levantó el acta de inspección, se observó que aproximadamente 56 hectáreas del total trabajado se ubicaban fuera del polígono de la concesión autorizada.²⁶

24. Véanse el Anexo 43 b) de la petición: Profepa, Delegación Sonora, Subdelegación de Inspección y Vigilancia, acta de inspección, Proyecto El Boludo, fechada el 15 de abril de 2002, y el Anexo 7 de la petición: Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, No. D.O.O.DGOEIA. 05647 (Autorización de Impacto Ambiental del Proyecto “El Boludo” de Secotec), fechada el 9 de septiembre de 1997.

25. Ver página 11 de la petición.

26. Ver término primero de la AIA, en relación con el acta de inspección página 13 y el Oficio PFFA-DS-DQPS-061/2002, de fecha 30 de abril de 2002.

2. Secotec omitió exhibir la documentación que acreditara el cumplimiento con su obligación de hacer del conocimiento de los trabajadores, las disposiciones y sanciones legales relativas a la protección de la flora y fauna silvestre, así como de las acciones que garanticen su respeto por parte de los trabajadores.²⁷
3. Secotec omitió exhibir la documentación que demostrara el cumplimiento con las normas oficiales mexicanas en materia de emisiones a la atmósfera y emisión de ruido de su equipo y maquinaria, así como tampoco exhibió el Programa de mantenimiento preventivo.²⁸
4. Durante la visita de inspección se observó que no existía infraestructura de vivero provisional, así como que se omitía esparcir agua constantemente durante la realización de las actividades de minado, con objeto de evitar el levantamiento de polvo.²⁹
5. Secotec omitió exhibir el Programa de rescate de flora y fauna sujeta a protección especial, habiéndose observado también 7 plantas de palo fierro (la cual es una especie sujeta a protección de conformidad con la NOM-059-ECOL-1994) a la orilla de una de las áreas trabajadas, así como montículos de plantas de esta especie que fueron afectadas con anterioridad.³⁰
6. Secotec omitió almacenar el material obtenido por el despalme.³¹
7. Se observó que no se realiza ningún tipo de rescate al suelo previo a los trabajos de explotación³², así como que habiéndose realizado actividades de minado en 163 hectáreas, Secotec solo había realizado actividades de restauración en 22.5 hectáreas.³³

27. Ver condicionante quinta del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 7.

28. Ver condicionante décima del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 7.

29. Ver condicionante décimo sexta del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, páginas 9 y 10.

30. Ver condicionante décimo novena del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 10.

31. Ver condicionante vigésimo segunda del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 10.

32. Ver condicionante vigésimo cuarta del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 12.

33. Ver condicionante vigésimo sexta del término sexto de la AIA, en la relación con el Oficio PFFA-DS-SJ-0654/2002, de fecha 11 de junio de 2002, página 4.

8. Secotec omitió exhibir el Plan General de Restitución del Sitio.³⁴
9. Secotec omitió exhibir el Programa de Conservación y Vigilancia Participativa.³⁵

Presuntos incumplimientos en materia de residuos peligrosos

1. Se encontraron diversas áreas de suelo impactadas con hidrocarburos.³⁶
2. Se encontró una lámina con mercurio en el suelo y a cielo abierto. También se encontró mercurio en el suelo desnudo en el área de amalgamado, con una superficie aproximada de 7 m².³⁷
3. Secotec omitió instalar dispositivos que eviten que los hidrocarburos impacten el suelo del taller.³⁸
4. Se encontraron residuos peligrosos fuera del almacén temporal sin tapa y en una camioneta en desuso.³⁹
5. Se encontró una batería automotriz en el suelo desnudo y a cielo abierto.⁴⁰
6. Los residuos peligrosos no contaban con identificación del nombre ni característica de peligrosidad.⁴¹
7. Los siguientes manifiestos de entrega, transporte y recepción de residuos peligrosos identificados con los números 3132, 3133, 3070, así como el manifiesto sin número con fecha de embarque del 20 de marzo de 2002, carecen de firma el destinatario.⁴²

34. Ver condicionante vigésimo sexta del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 12.

35. Ver condicionante trigésimo primera del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 12.

36. Ver condicionante novena del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 7.

37. Ver condicionante décimo sexta del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 9.

38. Ver condicionante décimo primera del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, página 7.

39. Ver condicionante décimo segunda del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección, páginas 8 y 9.

40. Ídem.

41. Ídem.

42. Ídem.

8. El área de almacenamiento carece de muros de contención, fosas de retención y canaletas.⁴³
9. Secotec omitió presentar los informes semestrales de movimientos de residuos peligrosos correspondientes al primer y segundo semestre de 2001.⁴⁴
10. La bitácora de entrada y salida de residuos peligrosos del almacén de residuos peligrosos no cuenta con destino ni fecha de salida.⁴⁵

La AIA dispone que la Profepa vigilará el cumplimiento de los términos de la AIA, así como los ordenamientos aplicables en materia ambiental, y para ello ejercerá, entre otras, las facultades que le confiere el artículo 20 del Reglamento en Materia de Impacto Ambiental de la LGEEPA.⁴⁶ De acuerdo con los términos de la AIA, el incumplimiento de cualquiera de los términos resolutivos invalide la AIA, sin perjuicio de la aplicación de sanciones previstas en la LGEEPA y demás ordenamientos que resulten aplicables.⁴⁷ La AIA prevé además que en caso de que las obras, durante sus diferentes etapas, ocasionaran afectaciones que llegasen a alterar el equilibrio ecológico, se podrá exigir el retiro de las mismas y la instrumentación de programas de compensación.⁴⁸ Asimismo, si estuviera en riesgo el equilibrio ecológico o se produjeran afectaciones imprevistas al ambiente, la Semarnat puede evaluar nuevamente la Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad General,⁴⁹ o solicitar

43. Ídem.

44. Ídem.

45. Ídem.

46. Ver término decimoquinto de la AIA.

Artículo 20.- (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1988)

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental de la obra o actividad de que se trate, presentada en la modalidad que corresponda, la Secretaría formulará y comunicará a los interesados la resolución correspondiente, en la que podrá:

I. Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y condiciones señalados en la manifestación correspondiente;

II. Autorizar la realización de la obra o actividad proyectada, de manera condicionada a la modificación o relocalización del proyecto; o

III. Negar dicha autorización.

En los casos de las fracciones I y II de este artículo, la Secretaría precisará la vigencia de las autorizaciones correspondientes. La ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate, deberá sujetarse a lo dispuesto en la resolución respectiva. En uso de sus facultades de inspección y vigilancia la Secretaría podrá verificar, en cualquier momento, que la obra o actividad de que se trate, se esté realizando o se haya realizado de conformidad lo que disponga la autorización respectiva, y de manera que se satisfagan los requisitos establecidos en los ordenamientos y normas técnicas ecológicas aplicables.

47. Ver término decimocuarto de la AIA.

48. Ver término décimo de la AIA.

49. El Secretariado no cuenta con una copia del documento de referencia.

otro documento, de considerarlo necesario, en los términos previstos en el artículo 23 del Reglamento de la LGEEPA en la materia,⁵⁰ con el fin de revalidar la AIA, modificarla o suspenderla.⁵¹

La información con la que cuenta el Secretariado demuestra que la Profepa dio seguimiento a la denuncia popular de los Peticionarios, y que actuó, de acuerdo con la LGEEPA, para obtener que la empresa Secotec se ajuste a los requerimientos de su autorización de impacto ambiental y la LGEEPA. Sin embargo, y dado que en su respuesta, la Parte no respondió a los alegatos de la petición, permanecen abiertas cuestiones centrales para una consideración de si, en el caso del Proyecto “El Boludo”, la Parte esta incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. La elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recopilar la información necesaria para tal consideración.

Por ejemplo, un expediente de hechos permitiría recopilar información relevante respecto de por qué la Profepa, al ordenar medidas correctivas y la clausura parcial temporal el 11 de junio de 2002, no incluyo en estas ordenes todas las irregularidades detectadas en la visita de inspección practicada al sitio el 15 de abril de 2002. Sigue un listado de estas irregularidades:

Presuntos incumplimientos en materia de impacto ambiental

1. A la fecha en que se levantó el acta de inspección, se observó que aproximadamente 56 hectáreas del total trabajado se ubicaban fuera del polígono de la concesión autorizada.⁵²

50. Artículo 23.- (publicado en el Diario oficial de la Federación el 7 de junio de 1988) En los casos en que una vez otorgada la autorización de impacto ambiental a que se refiere el artículo 20 del Reglamento, por caso fortuito o fue a mayor llegaren a presentarse causas supervenientes de impacto ambiental no previstas en las manifestaciones formuladas por los interesados, la Secretaría podrá en cualquier tiempo evaluar nuevamente la manifestación de impacto ambiental de que se trate. En tales casos la Secretaría requerirá al interesado la presentación de la información adicional que fuere necesaria para evaluar el impacto ambiental de la obra o actividad respectiva.

La Secretaría podrá revalidar la autorización otorgada, y modificarla, suspenderla o revocarla, si estuviere en riesgo el equilibrio ecológico o se produjeren afectaciones nocivas imprevistas en el ambiente.

En tanto la Secretaría dicte la resolución a que se refiere el párrafo anterior, previa audiencia que otorgue a los interesados, podrá ordenar la suspensión temporal, parcial o total, de la obra o actividad correspondiente, en los casos de peligro inminente de desequilibrio ecológico, o de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública.

51. Ver término decimosegundo de la AIA.

52. Ver término primero de la AIA, en relación con el acta de inspección página 13 y el Oficio PFFA-DS-DQPS-061/2002, de fecha 30 de abril de 2002.

2. Secotec omitió exhibir la documentación que acreditara el cumplimiento con su obligación de hacer del conocimiento de los trabajadores, las disposiciones y sanciones legales relativas a la protección de la flora y fauna silvestre, así como de las acciones que garanticen su respeto por parte de los trabajadores.⁵³
3. Secotec omitió exhibir la documentación que demostrara el cumplimiento con las normas oficiales mexicanas en materia de emisiones a la atmósfera y emisión de ruido de su equipo y maquinaria, así como tampoco exhibió el Programa de mantenimiento preventivo.⁵⁴
4. Durante la visita de inspección se observó que no existía infraestructura de vivero provisional, así como que se omitía esparcir agua constantemente durante la realización de las actividades de minado, con objeto de evitar el levantamiento de polvo.⁵⁵

Presuntos incumplimientos en materia de residuos peligrosos

1. Los siguientes manifiestos de entrega, transporte y recepción de residuos peligrosos identificados con los números 3132, 3133, 3070, así como el manifiesto sin número con fecha de embarque del 20 de marzo de 2002, carecen de firma el destinatario.⁵⁶

Entre los documentos proporcionados a los Peticionarios por el Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social – copias de los cuales obran dentro de los anexos a la petición – no se encuentra copia de un dictamen técnico correspondiente a la inspección del 15 de abril de 2002 y mencionado en la notificación del 11 de junio de 2002, el cual podría tener información relevante al respecto.⁵⁷ Respecto del dictamen técnico, el Secretariado solamente cuenta con la siguiente información: tiene una copia de un oficio del Subdelegado de Recursos Naturales de Sonora dirigido a la Jefa del Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa – copia del cual fue entregada a los Peticionarios dentro del procedimiento de denuncia popular – que menciona:

53. Ver condicionante quinta del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección página 7.

54. Ver condicionante décima del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección página 7

55. Ver condicionante décimo sexta del término sexto de la AIA, en relación con el acta de inspección página 9 y 10.

56. Ídem.

57. Véase la hoja 2 de la notificación del 11 de junio de 2002, Anexo 43 e) de la petición.

El 15 de los corrientes [15 de abril de 2002] se realizó visita de inspección a la Empresa Minera Secotec, S.A. de C.V., levantándose el Acta 14042002-SIV-Q-008, la cual fue turnada al área de Dictaminación otorgándole el No. de Exp. 037/2002, en dicha acta se asentó que efectivamente la empresa no ha cumplido con todos los Términos y Condicionantes con los cuales se le autorizó el proyecto. Además se observó que un 34.3 % (56-00-00 hectáreas) del total trabajado se ubican fuera del polígono de la concesión autorizada, al momento de la visita la empresa lleva un avance de aproximadamente 163-00-00 hectáreas de las 300-00-00 autorizadas. La reforestación que la empresa ha llevado a cabo no ha sido suficiente ni en área reforestada ni la forma ya que ésta ha sido de baja densidad y el índice de supervivencia ha sido mínimo.⁵⁸

El Secretariado tampoco tiene información respecto de la valuación que hizo la Profepa de las observaciones presentadas por Secotec luego de recibir copia del acta de inspección del 15 de abril de 2002.⁵⁹ Está sería información relevante para consideración en un expediente de hechos.

También hace falta información respecto de la decisión de la Profepa de levantar la orden de clausura parcial temporal. La Profepa emitió la orden el 11 de junio de 2002 como medida de seguridad,⁶⁰ y al emitirla declaró:

[...] en las actuaciones practicadas se encontró que el Establecimiento ha realizado actividad de minado en 163 hectáreas y sólo ha realizado actividades de restauración en 22.5 hectáreas, mas 8 hectáreas adicionales manifestadas en el informe trimestral presentado ante esta Delegación en fecha

-
58. Memorandum No. PFFA-DS-DQPS-061/2002 dirigido por el Subdelegado de Recursos Naturales Dr. José Ramón Nuñez Soto a la Jefa del Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa Lic. Beatriz Eugenia Carranza Meza, el 19 de abril de 2002, Asunto: Contestación Denuncia.
 59. Anexo 43 1 de la petición; Acta No. 14042002-SIV-Q-008 dirigido a Delegado en el Estado de Sonora de la Profepa Lic. Otto Guillermo Clausen Ibarri por C. Francisco Arturo Bayardo Tiznado, a nombre de Secotec, el 24 de abril de 2002, Asunto: Se Presentan Observaciones. En la notificación del 11 de junio de 2002, Anexo 43 e) de la petición, se menciona en la página 2 que se calificaron estas observaciones, sin más detalles.
 60. De acuerdo con la fracción I del artículo 170 de la LGEEPA: Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad: I. – La clausura temporal, parcial o total de las fuentes de contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o [...]

8 de mayo de 2002, lo anterior en detrimento de la flora y fauna del lugar con posibles consecuencias negativas con carácter irreversible [...]»⁶¹

En la elaboración de un expediente de hechos, se recopilaría información respecto de por qué la Profepa decidió levantar la orden de clausura parcial temporal al firmar el convenio del 24 de junio de 2002 con Secotec, a pesar de haber declarado, en la notificación del 11 de junio de 2002, que se iba a levantar la clausura “en tanto [Secotec] cumplimente y acredite ante esta Delegación las siguientes acciones...”, de acuerdo con lo establecido en el artículo 170 Bis de la LGEEPA.⁶² Las acciones a las cuales la Profepa había sujeto el levantamiento de la orden de clausura parcial temporal consistían, primero, en que Secotec nivelara 40 hectáreas ya minadas, y segundo, que Secotec presente ante la Profepa un estudio o peritaje emitido por una institución o profesionista con reconocido prestigio en el que indique si hay pérdida o no del suelo fértil de la zona nivelada y minada. A su vez, las condiciones contenidas en el convenio fueron las siguientes: 1) nivelar 10 hectáreas de terreno mensualmente como mínimo de las áreas minadas; 2) para el 31 de diciembre de 2002, acreditar haber realizado la nivelación del 80 % de las áreas minadas en el proyecto a la fecha y luego mantener esta proporción con respecto de las áreas que se estén minando; 3) cumplir con un programa de reforestación; 4) presentar y otorgar ante la Profepa una garantía por un monto de \$400,000.00 M.N., para respaldar el cumplimiento de las medidas correctivas previstas en el convenio.

La única información de la cual dispone el Secretariado respecto de por qué se levantó la orden de clausura parcial temporal dos semanas después de que se emitió se encuentra en un informe justificado emitido por la Profepa el 19 de julio de 2002 en el contexto de un juicio de amparo en el cual los Peticionarios impugnaban la validez del convenio.⁶³ En la contestación de agravios, la Profepa declara que este tipo de convenio está previsto por el artículo 168 de la LGEEPA, y que en el convenio,

61. Anexo 43e) de la petición, página 5.

62. Artículo 170 Bis de la LGEEPA: Cuando la Secretaría ordene alguna de las medidas de seguridad previstas en esta Ley, indicará al interesado, cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.

63. Anexo 43 a de la petición: Oficio PFP-A-DS-SJ-1248/2002 dirigido por el Delegado Estatal de la Profepa para el Estado de Sonora, Lic. Otto Guillermo Clausen Iberri al C. Juez Primero de Distrito en el Estado de Sonora et 19 de julio de 2002, Asunto: Se Rinde Informe Justificado, Juicio de Amparo No. 506/2002; Quejoso: Leoncio, Fernanda y Milagro, de Apellidos Pesqueira Senday; Expediente: Principal. Cabe agregar, que la Parte en su respuesta no hizo comentario respecto a este procedimiento.

...se delimitan de manera específica y delimitada las acciones a realizar por la empresa para realizar las medidas correctivas necesarias para realizar el cumplimiento de los términos y condicionantes que le fueran impuestos mediante resolutivo dictado bajo No. D.O.O.O.DGNA.-005647 [la autorización de impacto ambiental] de fecha 09 de septiembre de 1997, y dentro del cual esta Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se reservó el derecho de ejercer cualquiera de sus atribuciones en caso de incumplimiento a los citados términos del convenio en cita [...]⁶⁴

De igual manera, un expediente de hechos permitiría recopilar información respecto de si la Parte ha emprendido las acciones necesarias para comprobar, y en su caso exigir, a Secotec su cumplimiento: con los términos del convenio del 24 de junio de 2002 y los términos de la notificación del 11 de junio de 2002 que no fueron materia de dicho convenio; de las demás omisiones constadas en el acta de inspección del 15 de abril de 2002 y en el caso de que no se haya remediado a alguna omisión, el Secretariado recopilaría información respecto del seguimiento que la PROFEPA se le ha dado, incluso para determinar si la Profepa se ha visto en la necesidad de dar por terminado el convenio del 24 de junio de 2002 y hacer efectiva la garantía presentada por la empresa, para efectos de llevar a cabo ella misma las acciones de restauración del sitio afectado.

La autorización de impacto ambiental de Secotec, la cual fue emitida en septiembre de 1997, precisa que tiene una vigencia de dos años, y que la empresa puede solicitar la renovación de la misma con 30 días naturales de antelación a la fecha de vencimiento, debiendo la solicitud acompañarse de la validación al último informe de cumplimiento de condicionantes que emita la Profepa, así como de lo siguiente: a) un informe de los resultados del programa de restauración, anexando mapas con coordenadas geográficas; b) situación actual del predio; c) superficie y localización en mapas con coordenadas geográficas de los sitios por explotar en los siguientes dos años; d) memoria videográfica y fotográfica donde se constate los avances obtenidos.⁶⁵ La autorización fue revalidada por primera vez en octubre de 2000.⁶⁶ Para la elaboración de un expediente de hechos, se recopilaría información respecto si la Parte otorgó y ha otorgado a Secotec la revalidación de dichas autorizaciones y si ha dado el debido seguimiento a tales solicitudes y resolutivos.

64. Ídem, página 16.

65. Ver término segundo y condicionante 3 del término sexto de la AIA.

66. Anexo 32 de la petición; Oficio no. D.O.O.DGOEIA.-006278 dirigido a Secotec por el Instituto Nacional de Ecología, Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental el 17 de octubre de 2000.

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

En el caso de la petición SEM-02-004/Proyecto “El Boludo”, el Secretariado ha revisado la respuesta de la Parte conforme al artículo 14(3)(a) del ACAAN a la luz del artículo 45(3)(a) del ACAAN y las disposiciones relevantes de la legislación de la Parte, en este caso la LGEEPA, y ha determinado que con base en la información con la que cuenta el Secretariado, para efectos del ACAAN, el asunto materia de la petición no es materia de un procedimiento administrativo pendiente de resolución. El Secretariado ha revisado la petición para efectos del artículo 15(1) del ACAAN y ha determinado que la petición plantea cuestiones importantes respecto de si la Parte está incurriendo omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso del Proyecto “El Boludo”, cuestiones que permanecen abiertas al no responder la Parte a los alegatos de la petición. Por lo tanto, el Secretariado notifica el Consejo, de acuerdo con el artículo 15(1) del ACAAN, que considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Sometido respetuosamente a su consideración el 17 de mayo de 2004.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: William V. Kennedy
Director Ejecutivo

SEM-02-005
(ALCA-Iztapalapa)

PETICIONARIO: ÁNGEL LARA GARCÍA

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 25 de noviembre de 2002

RESUMEN: El peticionario, el señor Ángel Lara García, asevera que la empresa ALCA S.A. de C.V. emite contaminantes altamente tóxicos en la colonia de Santa Isabel Industrial, en la Ciudad de México, donde reside Lara García. Los efectos en la salud y económicos presuntamente atribuibles a las emisiones producidas por las instalaciones de ALCA se señalan en 183 documentos anexos a la petición. Lara García asevera que la fábrica se debe clausurar o reubicar, por ser un “foco de contaminación, según las normas ecológicas, que han sido violadas”. Los documentos hacen múltiples referencias a la presencia de olores fuertes derivados de combustibles y solventes. Asimismo, Lara García sostiene que las denuncias presentadas ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) y otras dependencias han sido en vano.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con los criterios del artículo 14(1).
(17 de diciembre de 2002)

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

Número de petición: SEM-02-005 (ALCA-Iztapalapa)
Peticionario: Ángel Lara García
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Fecha de petición: 25 de noviembre de 2002
Fecha de la determinación: 17 de diciembre de 2002

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 25 de noviembre de 2002, el Sr. Ángel Lara García (el Peticionario) presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“el Secretariado”) una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“ACAAN” o “el Acuerdo”). La petición asevera que México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental respecto de la presunta emisión de contaminantes altamente tóxicos por parte de la empresa, ALCA, S.A. de C.V. en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F. Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con varios de los requisitos del artículo 14(1) para su examen en este proceso y en este documento expone las razones de esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario asevera que en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F., la empresa ALCA, S.A. de C.V., ubicada en el predio colindante al domicilio del Peticionario, tiene emisiones altamente contaminantes de partículas y gases, tales como tuluol, hexano, heptano y xilox, entre otros. Según el Peticionario, al llevar a cabo sus actividades de inspección y vigilancia con relación a la operación de la empresa, la autoridad ambiental ha cometido diversas irregularidades, evitando con ello la reubicación o clausura de la misma. Aparentemente, el Peticionario afirma que tales hechos constituyen delitos ambientales y que, a pesar de estar plenamente comprobadas tales conductas delictivas, la autoridad ha omitido castigar a los responsables. Finalmente, el Peticionario sugiere que la operación y ubicación de la empresa en cuestión, transgrede diversas normas ecológicas.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios, en esta etapa se requiere al menos de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos.¹ Por lo tanto, el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. El Secretariado determinó que la petición sí satisface este requisito umbral, por las siguientes razones.

El Peticionario “asevera” que el objetivo de su petición es exponer “diversas omisiones en la aplicación de la legislación ambiental.”² Del mismo modo, el Peticionario sostiene que desde 1995 “a la fecha los verificadores ambientales han cometido diversas irregularidades evitando que esta fábrica se reubique o se clausure”.³ A partir de estas afirmaciones del Peticionario, puede inferirse que las irregularidades supuestamente cometidas por las autoridades ambientales mexicanas, se han prolongado en el tiempo desde 1995 y que continúan cometiéndose hasta el momento de la presentación de la petición.

La petición parece referirse a legislación ambiental toda vez que alude a “delitos ecológicos” y “normas ecológicas”.⁴ Sin duda, las

1. En este sentido, véanse (SEM-97-005/ Animal Alliance of Canada, et al) Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y (SEM-98-003/ Department of the Planet Earth, et al) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) respecto de la versión revisada de la petición (8 de septiembre de 1999).
2. Página 1 de la petición.
3. Página 1 de la petición.
4. El artículo 45(2) del ACAAN establece:

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.

disposiciones legales que tipifican y sancionan conductas delictivas perpetradas en contra del ambiente, así como aquellas normas técnicas que establecen límites para la emisión de contaminantes, califican como legislación ambiental para efectos de los artículos 45(2) y 14 del ACAAN, porque son disposiciones cuyo propósito principal coincide con "... la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de: ... la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales...".

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b), e) y f) del artículo 14(1), por las siguientes razones. La petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por México.⁵ El Peticionario se identificó como Ángel Lara García, con residencia en México, específicamente en la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal; esto es, se trata de una persona que reside en el territorio de la Parte mexicana.⁶ De igual forma, el Peticionario afirma haber iniciado diversos procesos legales y penales ante diversas dependencias en México relacionadas con la protección del ambiente con motivo de las supuestas omisiones por parte de México en la aplicación de su legislación ambiental.⁷ Adicionalmente, el Peticionario adjunta a su petición diversos documentos en donde se corrobora esta circunstancia.

Sin embargo, el Secretariado juzga que la petición no satisface el requisito del inciso c) porque no contiene información suficiente para analizarla, ni proporciona información suficiente para determinar si se satisface el requisito establecido en el inciso d) de dicho artículo.

La petición es muy breve, constando de dos páginas y 66 anexos, y no contiene suficiente información para que el Secretariado pueda

(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.

Aun cuando el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, en ocasiones anteriores, al examinar otras determinaciones, ha señalado que las disposiciones citadas deben satisfacer la definición de legislación ambiental. Véanse las determinaciones del Secretariado, conforme al artículo 14(1) del ACAAN, para las siguientes peticiones: SEM-98-001/Instituto de Derecho Ambiental et al. (13 de septiembre de 1999), SEM-98-002/Héctor Gregorio Ortiz Martínez (18 de marzo de 1999) y SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al. (26 de mayo de 1998).

5. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones.

6. Véanse los artículos 14(1)(b) y (f) del ACAAN.

7. Página 1 de la petición.

revisarla en este proceso.⁸ En particular, el Peticionario no expresa claramente las disposiciones legales cuya aplicación ha sido, en su opinión, indebidamente omitida. Al respecto, el punto 5.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones* establece:

5.2. 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, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley.

En la petición misma, no se refiere ningún cuerpo legal en específico. Sólo es en algunos anexos de la petición⁹ donde se mencionan el Título Vigésimo Quinto, Capítulo Único: Delitos Ambientales del Código Penal Federal; la Norma Oficial Mexicana NOM-002-ECOL-1996;¹⁰ y la Norma Oficial Mexicana NOM-085-ECOL-1994.¹¹ Sin embargo, el Peticionario no expresa la relación que esas disposiciones guardan con las afirmaciones contenidas en la petición.

Asimismo, el Peticionario no señala la función de sus anexos en el argumento de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en este asunto, sino que afirma que anexa “documentos comprobatorios de dichos delitos ecológicos” y que considera “que los delitos están claramente comprobados”.

-
8. Aunque la petición indica que se acompaña de un total de 183 documentos, de hecho sólo se distinguen 66 en términos de contenido. Entre los 183 documentos anexos, algunos eran cartas sustantivamente iguales pero dirigidas a diferentes destinatarios o correspondientes a diferentes fechas y otros estaban repetidos.
 9. Véase, por ejemplo: Carta del Lic. Genaro Carillo Elvira, C. Agente del Ministerio Público de la Federación Titular de la Mesa I-FEPII dirigida al C. Juez de Distrito en Materia Penal en Turno del D. F., del 1º de diciembre de 1997; Carta del Dip. Eco. Javier Serna Alvarado, Presidente de la Comisión de Salud y Asistencia Social dirigida al Lic. Aron Mastache Mondragón, Secretario del Medio Ambiente en el D. F., del 31 de julio de 2000; y Carta del Dip. Arnold Ricalde de Jager, Presidente Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica destinada a la Dra. Claudia Sheinbaum Prado, Secretaria de Medio Ambiente del D. F., del 7 de noviembre de 2001.
 10. Que establece los límites permisibles de contaminantes en descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado urbano o municipal.
 11. Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de humos, partículas suspendidas totales, bióxido de azufre y óxidos de nitrógeno y los requisitos y condiciones para la operación de los equipos de calentamiento indirecto por combustión; así como los niveles máximos permisibles de emisión de bióxido de azufre en los equipos de calentamiento directo por combustión.

Como se ha dicho, si bien la petición incluye anexos que contienen información sobre el problema planteado por el Peticionario respecto de la empresa ALCA, S.A. de C.V., en la petición misma no se explica concretamente cómo se relaciona esa información con el asunto específico materia de la petición. Es decir, la petición no contiene suficiente información sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental (sean los artículos 414 al 420 del Código Penal Federal o alguna norma oficial mexicana relativa a emisiones de sustancias tóxicas). Esta omisión de la petición es relevante particularmente considerando que la petición es tan breve.

Además, la insuficiencia de información no permite al Secretariado determinar si la petición cumple o no con el requisito establecido en el inciso d) del artículo 14(1). La petición no parece encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la ley para proteger la salud de la comunidad vecina a la planta de ALCA, S.A. de C.V., y no parece que el Peticionario sea un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición. Sin embargo, los alegatos de la petición no se centran en los actos u omisiones de la Parte, como lo dispone el inciso d) y el apartado 5.4(a) de las *Directrices para la presentación de peticiones*, sino en el cumplimiento de esa compañía en particular. Sobre este asunto, la información proporcionada no es suficiente para determinar si se satisface el requisito de este inciso d) del artículo 14(1).

Habiendo revisado la petición de conformidad con el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición no satisface todos los requisitos en él establecidos, por las razones arriba descritas.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado ha revisado la petición en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y considera que no cumple con todos los requisitos allí establecidos, porque no contiene suficiente información para determinar si cumple con uno de tales requisitos, y porque no contiene suficiente información que permita al Secretariado revisar la petición.

En cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las *Directrices*, este Secretariado notifica al Peticionario que no procederá a examinar la petición. No obstante, de acuerdo con el apartado 6.2 de las

Directrices, el Peticionario cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. Ángel Lara García

SEM-03-001
(Ontario Power Generation)

PETICIONARIO: WATERKEEPER ALLIANCE Y OTROS

PARTE: CANADÁ

FECHA: 1 de mayo de 2003

RESUMEN: Los Peticionarios sostienen que las emisiones de mercurio, dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno de las plantas generadoras de electricidad con base en carbón de la Ontario Power Generation (OPG) contaminan el aire y el agua corriente abajo en el este de Canadá y el noreste de Estados Unidos. Afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 166 y 176 de la Ley Canadiense de Protección Ambiental, la cual, aseguran, obliga al Ministerio de Medio Ambiente a emprender acciones sobre las fuentes de contaminación canadienses cuando hay motivos para pensar que están afectando el aire o el agua en Estados Unidos. También aseguran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en contra de las plantas de OPG. La sección 36(3) prohíbe el depósito de sustancias nocivas en aguas frecuentadas por los peces o en cualquier lugar cuyas condiciones permitan que las sustancias se puedan incorporar a tales aguas.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con
(15 de julio todos los criterios establecidos en el artículo 14(1).
de 2003)

PETICIÓN REVISADA:

ART. 14(1)(2) Determinación de que la petición cumple con los
(19 de septiembre criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a
de 2003) la Parte una respuesta, en términos del artículo
14(2).

ART. 15(1) Determinación en términos del artículo 15(1) de
(28 de mayo que la petición no amerita un expediente de
de 2004) hechos.

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

Submission Number: SEM-03-001 (Ontario Power Generation)

Submitters: Eliot Spitzer, Attorney General of the
State of New York
Richard Blumenthal, Attorney General
of the State of Connecticut
Patrick C. Lynch, Attorney General of
the State of Rhode Island
Adirondack Communities and
Conservation Program
Adirondack Mountain Club, Inc.
American Lung Association of the
City of New York
American Lung Association of Connecticut
American Lung Association of Maine
American Lung Association of
Massachusetts, Inc.
American Lung Association of
New Hampshire
American Lung Association of
New Jersey
American Lung Association of
Rhode Island
Appalachian Mountain Club
Audubon New York
Breast Cancer Coalition of Rochester
Citizen's Environmental Coalition
Connecticut Public Interest Research
Group
Conservation Law Foundation
Delaware-Otsego Audubon Society, Inc.

Submitters:
(*following*)

Environmental Advocates
Environmental & Society Institute
Finger Lakes Trail Conference
Fishkill Ridge Caretakes, Inc.
Global Warming Action Network
Great Lakes United
Green Education and Legal Fund, Inc.
Greenpeace Canada
Greenpeace USA
Hudson River Sloop Clearwater, Inc.
Lake Clear Association
Massachusetts Public Interest
Research Group
Natural Resources Defense Council
Massachusetts Public Interest Research
Group
Natural Resources Defense Council
New Hampshire Public Interest Research
Group
New Jersey Public Interest Research Group
New York Public Interest Research Group
New York State Community of Churches
Northeast Organic Farming Association
of New York, Inc.
Ohio Public Interest Research Group
Ontario Clean Air Alliance
PennEnvironment
Rainbow Lake Association, Inc.
Resident's Committee to Protect the
Adirondacks
Rhode Island Public Interest Research
Group
Scenic Hudson, Inc.
Sierra Club, including Sierra Club
of Canada
Sierra Club of Canada, Eastern Canada
Chapter
Toronto Environmental Alliance
Town of Chesterfield
Town of Wilmington
U.S. Public Interest Research Group
Vermont Public Interest Research Group
Waterkeeper Alliance
WNY Sustainable Energy Association

Concerned Party:	Canada
Date of Receipt:	1 May 2003
Date of this Determination:	15 July 2003

I. INTRODUCTION

On 1 May 2003, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* ("NAAEC" or "Agreement"). Under Article 14 of the NAAEC, the Secretariat may consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law if the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1). When the Secretariat determines that those requirements are met, it then determines under Article 14(2) whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission, in this case Canada.

The Secretariat has determined that the submission does not meet all of the requirements in Article 14(1) for further consideration. Specifically, the submission does not satisfy Article 14(1)(c) because the Submitters have not submitted sufficient information to allow the Secretariat to consider all of the factors in Article 14(2). The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The submission, filed on 1 May 2003 by the attorneys general of the states of New York, Connecticut and Rhode Island, along with 48 Canadian and United States non-governmental organizations and two towns in New York State, asserts that Canada is failing to effectively enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and the federal *Fisheries Act* against Ontario Power Generation's (OPG's) coal-fired power plants. The submission focuses primarily on OPG's Nanticoke, Lambton and Lakeview generating stations, but the submission encompasses all six of OPG's fossil fuel powered facilities.

The Submitters assert that emissions of mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides from OPG's coal-powered facilities pollute the air

and water downwind, in eastern Canada and northeastern United States. They assert that Canada is failing to effectively enforce sections 166 and 176 of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA), which, they claim, obligate the Minister of the Environment to take action to address Canadian sources of pollution that he has reason to believe are causing air or water pollution in the United States. They also assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* in connection with the OPG facilities. Section 36(3) prohibits the deposit of a deleterious substance into water frequented by fish or in any place under any conditions where the substance may enter water frequented by fish.

The Submitters attach portions of a 2001 report indicating that OPG's six fossil fuel fired facilities generate 14.7 % of the nitrogen oxides, 23.7 % of the sulfur dioxide and 22.6 % of the mercury emitted in Ontario.¹ The submission describes the transport of emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides and their deposition as acidic precipitation and asserts that the prevailing westerly winds in North America transport OPG's emissions of these substances to Quebec, the Maritime Provinces, New York, Connecticut, Rhode Island and other New England states. The submission cites (and attaches portions of) studies indicating that Ontario is the source of 23 % of the sulfur deposition on Whiteface Mountain in the Adirondacks and 22 % of the sulfur deposition in the western Adirondacks.² The submission also provides information regarding the adverse environmental and human health impacts that they claim result from the downwind deposition of OPG's mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides emissions in eastern Canada and northeastern United States.

The submission describes the efforts of some of the Submitters to communicate to the Canadian Minister of the Environment and others their concerns regarding the alleged downwind impacts of OPG's air emissions. The Submitters claim that "Canada has responded to these communications by promising attention to the matter but by doing little about it."³ They contend that "[t]he only concrete changes at the OPG plants discussed by Canada have been the installation of pollution control equipment on certain units to reduce NO_x emissions in an effort to meet obligations under the 2000 Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement."⁴

1. Submission at 5, Appendix C.

2. Submission at 7, Appendix C.

3. Submission at 13.

4. *Ibid.*

III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,⁵ Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device. Rather, Article 14(1) should be given a large and liberal interpretation, consistent with the objectives of the NAAEC.

A. Opening sentence of Article 14(1)

The opening sentence of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission “from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]”

Article 45(1) of the NAAEC defines a “non-governmental organization” as “any scientific, professional, business, non-profit, or public interest organization or association which is neither affiliated with, nor under the direction of, a government.” The Submitters include 48 non-governmental organizations within the meaning of this definition. Five of the Submitters – the three state attorneys general and the towns of Chesterfield and Wilmington – are governmental entities. In view of the Article 45(1) definition of “non-governmental organization,” the Secretariat concludes that the two towns and the three attorneys general, who joined the submission in their capacities as attorneys general, are not non-governmental organizations or persons within the meaning of Article 14. Any further proceedings in connection with this submission will reference the 48 non-governmental organizations as the Submitters.

The submission alleges that a Party, Canada, is failing to effectively enforce ss. 166 and 176 of CEPA and s. 36(3) of the *Fisheries Act*. All of these provisions come clearly within the definition of “environmental law” found in Article 45(2)(a).

5. See e.g. SEM-97-005 (Biodiversity), Determination pursuant to Article 14(1) (26 May 1998) and SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Article 14(1) & (2) (8 September 1999).

The submission alleges “failure to effectively enforce” these sections against OPG, not a deficiency in the provisions themselves or in standard-setting under the provisions. CEPA ss. 166 and 176 both provide that the Environment Minister shall take certain prescribed action if the Environment Minister and the Health Minister have reason to believe that a substance released from a Canadian source into the air or water creates, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution either (1) in a foreign country that provides substantially the same rights to Canada as Canada provides in ss. 166 and 176 or (2) that violates or is likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.⁶ In regard to alleged non-federal sources of pollution such as OPG, the ministerial action that ss. 166 and 176 contemplate is, first, consultation with the relevant non-federal government to determine whether that government can address the transboundary pollution and, second, if the non-federal government cannot or does not take action, either the publication of a notice requiring preparation and implementation of a pollution prevention plan under CEPA s. 56(1) or recommendation of regulations to the Governor in Council regarding the pollution. In a previous submission, the Secretariat determined that assertions similar to those regarding ss. 166 and 176 were assertions of a failure to effectively enforce or fulfill a specific legal obligation that the Secretariat could consider under Article 14.⁷ The assertion regarding enforcement of *Fisheries Act* s. 36(3) likewise satisfies the requirement that it refer to an alleged failure to effectively enforce.

B. Six specific criteria under Article 14(1)

Article 14(1) then lists six specific criteria relevant to the Secretariat’s consideration of submissions. The Secretariat must find that a submission:

- a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;
- b) clearly identifies the person or organization making the submission;
- c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based;

6. See CEPA ss. 166 and 176.

7. See SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Articles 14(1) and 14(2) (8 September 1999).

- d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party's response, if any; and
- f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.⁸

The submission meets all of these criteria except Article 14(1)(c). Consistent with Article 14(1)(a), the submission is in English, a language designated by the Parties. As Article 14(1)(b) requires, it clearly identifies the organizations making the submission. The submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry, as required by Article 14(1)(d) of the NAAEC. It is focused on the acts or omissions of a Party rather than on compliance by a particular company or business, and the Submitters are not competitors of OPG.⁹ The Secretariat does not find the submission to be frivolous.¹⁰ The submission meets the criterion contained in Article 14(1)(e) of the NAAEC, in that it indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant Canadian authorities and their response.¹¹ The submission provides copies of correspondence sent to the Canadian Minister of the Environment, and copies of the replies received. Finally, because the Submitters are established in the United States or Canada, the submission satisfies Article 14(1)(f).

Overall, the submission does not meet the requirement in Article 14(1)(c) that it provide sufficient information to allow the Secretariat to review the submission.¹² Regarding the Submitters' substantive assertions, the submission and the documentary evidence attached to it do provide information regarding 1) the amount of nitrogen oxides, sulfur dioxide and mercury that OPG's facilities emit, and their percentage contribution to overall emissions in Ontario;¹³ 2) the downwind movement of these pollutants to northeastern United States and eastern Canada, including some information regarding the percentage contribution of Ontario emissions;¹⁴ and 3) the harm to human health and the

8. Article 14(1)(a)-(f).

9. See Guideline 5.4(a).

10. See Guideline 5.4(b).

11. Submission at 12-15.

12. Article 14(1)(c); Guideline 5.3

13. Submission at 5-6 and documents cited (Appendix C).

14. Submission at 6-7 and documents cited (Appendix C).

environment that deposition of mercury and acid precipitation resulting from emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides cause in eastern Canada and northeastern United States.¹⁵ The submission, with supporting documentation, asserts that acid rain has resulted in “large losses of fish and aquatic communities in over 30,000 sensitive lakes in southern Ontario and Quebec.” The submission also contains information on at least some of Canada’s efforts to address power plant emissions.¹⁶

Taken together, this information provides some support for the assertion that, in respect to CEPA ss. 166 and 176, there is reason to believe that OPG air emissions create, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution in the United States, which appears to provide substantially the same rights to Canada as Canada provides to other countries in sections 166 and 176.¹⁷ The information is therefore sufficient to allow the Secretariat to review the submission with respect to CEPA ss. 166(1)(a) and 176(1)(a). The information also relates to the assertion that Canada has not taken sufficient action to meet nitrogen oxides requirements under the Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement, such that those emissions violate or are likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.¹⁸ The information in the submission is therefore also sufficient to allow the Secretariat to review the submission with respect to CEPA ss. 166(1)(b) and 176(1)(b).

The Submitters’ assertions regarding s. 36(3) appear to suggest a largely untested application of the provision to air emissions that eventually fall into water frequented by fish. Although it is possibly unprecedented, the Secretariat finds no basis for rejecting outright the application of s. 36(3) that the Submitters propose. The definition of “deposit” in s. 34(1) includes any “emitting” or “spraying” of a substance.¹⁹ Further, the “deposit” need not be directly into the water, as s. 36(3) also encompasses the deposit “in any place under any conditions where the deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of the deleterious substance may enter” water frequented by fish. The information in the submission regarding the OPG emissions, their downwind movement and their potential impacts

15. Submission at 8-9 and documents cited (Appendix C).

16. Submission at 13.

17. See Submission at 2-3 (citing provisions of the U.S. *Clean Air Act* and *Clean Water Act*).

18. Submission at 13.

19. Section 34(1) defines a deposit as “any discharging, spraying, releasing, spilling, leaking, seeping, pouring, emitting, emptying, throwing, dumping or placing.”

on numerous water bodies in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces, as well as on Canada's alleged lack of an adequate enforcement response, is sufficient to allow the Secretariat to review the Submitters' assertions regarding section 36(3).

The submission fails to meet fully the requirement in Article 14(1)(c) because the Submitters have provided insufficient information regarding whether private remedies available under Canada's law have been pursued, a factor the Secretariat must consider under Article 14(2) in determining whether to request a response to the submission. The letters attached to the submission referencing concerns regarding enforcement of CEPA ss. 166 and 176 and *Fisheries Act* s. 36(3) in connection with OPG's emissions do not provide the information needed for the Secretariat's consideration of Article 14(2)(c).

IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that although submission SEM-03-001 (Ontario Power Generation) meets some of the requirements of Article 14(1), it does not meet all of them, in particular Article 14(1)(c). Pursuant to Guideline 6.2 of the *Guidelines for Submission on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, the Secretariat will terminate the Article 14 process with respect to this submission, unless remaining Submitters (that is, those who are nongovernmental organizations or persons within the meaning of Article 14(1)) provide the Secretariat with a submission that conforms to the criteria of Article 14(1) and the guidelines within 30 days after receipt of this Notification.

Respectfully submitted,

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

per: Victor Shantora
Acting Executive Director

cc: Norine Smith, Environment Canada
Olga Ojeda, SEMARNAT
Judith E. Ayres, US-EPA
Submitters

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

**Determination in accordance with Articles 14(1) and (2)
of the North American Agreement for Environmental Cooperation**

Submission Number: SEM-03-001 (Ontario Power Generation)

Submitters: Adirondack Communities and
Conservation Program
Adirondack Mountain Club, Inc.
American Lung Association of the
City of New York
American Lung Association of Connecticut
American Lung Association of Maine
American Lung Association of
Massachusetts
American Lung Association of
New Hampshire
American Lung Association of New Jersey
American Lung Association of New York
American Lung Association of
Rhode Island
Appalachian Mountain Club
Audubon New York
Breast Cancer Coalition of Rochester
Citizen's Environmental Coalition
Connecticut Public Interest Research
Group
Conservation Law Foundation
Delaware-Otsego Audubon Society, Inc.
Environmental Advocates
Environmental and Society Institute
Finger Lakes Trail Conference
Fishkill Ridge Caretakes, Inc.
Global Warming Action Network
Great Lakes United

Submitters: <i>(following)</i>	Green Education and Legal Fund, Inc. Greenpeace Canada Greenpeace USA Hudson River Sloop Clearwater, Inc. Lake Clear Association Massachusetts Public Interest Research Group Natural Resources Defense Council New Hampshire Public Interest Research Group New Jersey Public Interest Research Group New York Public Interest Research Group New York State Community of Churches Northeast Organic Farming Association of New York, Inc. Ohio Public Interest Research Group Ontario Clean Air Alliance PennEnvironment Rainbow Lake Association, Inc. Resident's Committee to Protect the Adirondacks Rhode Island Public Interest Research Group Scenic Hudson, Inc. Sierra Club, including Sierra Club of Canada Sierra Club of Canada, Eastern Canada Chapter Toronto Environmental Alliance U.S. Public Interest Research Group Vermont Public Interest Research Group Waterkeeper Alliance WNY Sustainable Energy Association
Party:	Canada
Date of Receipt:	14 August 2003
Date of receipt of the original submission:	1 May 2003
Date of this Determination:	19 September 2003

I. INTRODUCTION

On 14 August 2003, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat”) a revised submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (“NAAEC” or “Agreement”). The revised submission contains new information following the Secretariat’s determination of 15 July 2003 that the original submission, filed on 1 May 2003, failed to meet fully the requirement in Article 14(1)(c) because the Submitters provided insufficient information regarding whether private remedies available under Canada’s law have been pursued.

The Secretariat has determined that the revised submission meets all of the requirements in Article 14(1) for further consideration and, upon consideration of the factors in Article 14(2), that it merits requesting a response from Canada. The Secretariat’s reasons are set forth below in Section III.

II. SUMMARY OF THE REVISED SUBMISSION

Like the original submission, the revised submission, filed by 49 Canadian and United States non-governmental organizations,¹ asserts that Canada is failing to effectively enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and the federal *Fisheries Act* against Ontario Power Generation’s (OPG’s) coal-fired power plants. The revised submission focuses primarily on OPG’s Nanticoke, Lambton and Lakeview generating stations, but the submission encompasses all six of OPG’s fossil fuel powered facilities.

The Submitters assert that emissions of mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides from OPG’s coal-powered facilities pollute the air and water downwind, in eastern Canada and northeastern United States. They assert that Canada is failing to effectively enforce sections 166 and 176 of the *Canadian Environmental Protection Act, 1999* (CEPA), which, they claim, obligate the Minister of the Environment to

1. Five of the original Submitters are listed as Interested Parties in the submission: the attorneys general of New York, Connecticut and Rhode Island and the Towns of Chesterfield and Wilmington, both in New York State. The submission makes clear that these “Interested Parties” are not submitters. Submission at ii. In its 15 July 2003 determination, the Secretariat concluded that, in view of the Article 45(1) definition of “non-governmental organization,” “the two towns and the three attorneys general, who joined the submission in their capacities as attorneys general, are not non-governmental organizations or persons within the meaning of Article 14.” SEM-03-001, Determination under Article 14(1) (15 July 2003).

take action to address Canadian sources of pollution that he has reason to believe are causing air or water pollution in the United States. They also assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* in connection with the OPG facilities. Section 36(3) prohibits the deposit of a deleterious substance into water frequented by fish or in any place under any conditions where the substance or another deleterious substance may enter water frequented by fish.

The Submitters attach portions of a 2001 report indicating that OPG's six fossil fuel fired facilities generate 14.7 % of the nitrogen oxides, 23.7 % of the sulfur dioxide and 22.6 % of the mercury emitted in Ontario.² The revised submission describes the transport of emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides and their deposition as acidic precipitation and asserts that the prevailing westerly winds in North America transport OPG's emissions of these substances to Quebec, the Maritime Provinces, New York, Connecticut, Rhode Island and other New England states. The revised submission cites (and attaches portions of) studies indicating that Ontario is the source of 23 % of the sulfur deposition on Whiteface Mountain in New York State's Adirondack Mountains and 22 % of the sulfur deposition in the western Adirondacks.³ The revised submission also provides information regarding the adverse environmental and human health impacts that they claim result from the downwind deposition of OPG's mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides emissions in eastern Canada and northeastern United States. The Submitters claim that they or their members are directly and personally affected by the harm described in the revised submission and that natural resources that they use have been degraded in recreational and other value.⁴

The revised submission describes the efforts of some of the Submitters to communicate to the Canadian Minister of the Environment and others their concerns regarding the alleged downwind impacts of OPG's air emissions. The Submitters claim that "Canada has responded to these communications by promising attention to the matter but by doing little about it."⁵ They contend that "[t]he only concrete changes at the OPG plants discussed by Canada have been the installation of pollution control equipment on certain units to reduce NO_x emissions in an effort to meet obligations under the 2000 Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement."⁶

2. Revised submission at 5, Appendix C.

3. Revised submission at 7, Appendix C.

4. Revised submission at 14-15.

5. Revised submission at 13.

6. *Ibid.*

The only new information in the revised submission concerns the pursuit of private remedies available under Canadian law in regard to the matters addressed in the submission. The Submitters claim that “[t]here are no realistic private remedies available and such avenues for redress that may be available have been pursued by Submitters and others without success.”⁷

III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,⁸ Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device. Rather, Article 14(1) should be given a large and liberal interpretation, consistent with the objectives of the NAAEC.

A. Opening sentence of Article 14(1)

The opening sentence of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission “from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]”

Article 45(1) of the NAAEC defines a “non-governmental organization” as “any scientific, professional, business, non-profit, or public interest organization or association which is neither affiliated with, nor under the direction of, a government.” The Submitters are 49 nongovernmental organizations within the meaning of this definition.

The revised submission alleges that a Party, Canada, is failing to effectively enforce ss. 166 and 176 of CEPA and s. 36(3) of the *Fisheries Act*. All of these provisions come clearly within the definition of “environmental law” found in Article 45(2)(a).

7. Revised submission at 12.

8. See e.g. SEM-97-005 (Biodiversity), Determination pursuant to Article 14(1) (26 May 1998) and SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Article 14(1) & (2) (8 September 1999).

The revised submission alleges “failure to effectively enforce” these sections against OPG, not a deficiency in the provisions themselves or in standard-setting under the provisions. CEPA ss. 166 and 176 both provide that the Environment Minister shall take certain prescribed action if the Environment Minister and the Health Minister have reason to believe that a substance released from a Canadian source into the air or water creates, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution either (1) in a foreign country that provides substantially the same rights to Canada as Canada provides in ss. 166 and 176 or (2) that violates or is likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.⁹ In regard to alleged non-federal sources of pollution such as OPG, the ministerial action that ss. 166 and 176 contemplate is, first, consultation with the relevant non-federal government to determine whether that government can address the transboundary pollution and, second, if the non-federal government cannot or does not take action, either the publication of a notice requiring preparation and implementation of a pollution prevention plan under CEPA s. 56(1) or recommendation of regulations to the Governor in Council regarding the pollution. In a previous submission, the Secretariat determined that assertions similar to those regarding ss. 166 and 176 were assertions of a failure to effectively enforce or fulfill a specific legal obligation that the Secretariat could consider under Article 14.¹⁰ The assertion regarding enforcement of *Fisheries Act* s. 36(3) likewise satisfies the requirement that it refer to an alleged failure to effectively enforce.

B. Six specific criteria under Article 14(1)

Article 14(1) then lists six specific criteria relevant to the Secretariat’s consideration of submissions. The Secretariat must find that a submission:

- a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;
- b) clearly identifies the person or organization making the submission;
- c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based;

9. See CEPA ss. 166 and 176.

10. See SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Articles 14(1) and 14(2) (8 September 1999).

- d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party's response, if any; and
- f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.¹¹

The revised submission meets all of these criteria. Consistent with Article 14(1)(a), the submission is in English, a language designated by the Party. As Article 14(1)(b) requires, it clearly identifies the organizations making the submission. The revised submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry, as required by Article 14(1)(d) of the NAAEC. It is focused on the acts or omissions of a Party rather than on compliance by a particular company or business, and the Submitters are not competitors of OPG.¹² The Secretariat does not find the revised submission to be frivolous.¹³ The revised submission meets the criterion contained in Article 14(1)(e) of the NAAEC, in that it indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant Canadian authorities and their response.¹⁴ The revised submission includes copies of correspondence sent to the Canadian Minister of the Environment, and copies of the replies received. Finally, because the Submitters are established in the United States or Canada, the revised submission satisfies Article 14(1)(f).

Unlike the original submission, the revised submission also meets the requirement in Article 14(1)(c) that it provide sufficient information to allow the Secretariat to review the submission.¹⁵ Regarding the Submitters' substantive assertions, the revised submission and the documentary evidence attached to it provide information regarding 1) the amount of nitrogen oxides, sulfur dioxide and mercury that OPG's facilities emit, and their percentage contribution to overall emissions in Ontario;¹⁶ 2) the downwind movement of these pollutants to northeastern United States and eastern Canada, including some information regarding the percentage contribution of Ontario emissions;¹⁷ and 3) the harm to human health and the environment that deposition of mercury

11. Article 14(1)(a)-(f).

12. See Guideline 5.4(a).

13. See Guideline 5.4(b).

14. Revised submission at 11-13.

15. Article 14(1)(c); Guideline 5.3

16. Revised submission at 5-6 and documents cited (Appendix C).

17. Revised submission at 6 and documents cited (Appendix C).

and acid precipitation resulting from emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides cause in eastern Canada and northeastern United States.¹⁸ The revised submission, with supporting documentation, asserts that acid rain has resulted in “large losses of fish and aquatic communities in over 30,000 sensitive lakes in southern Ontario and Quebec.”¹⁹ The submission also contains information on at least some of Canada’s efforts to address power plant emissions.²⁰

Taken together, this information is relevant to the assertion that, in respect to CEPA ss. 166 and 176, there is reason to believe that OPG air emissions create, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution in the United States, which appears to provide substantially the same rights to Canada as Canada provides to other countries in sections 166 and 176.²¹ The information is therefore sufficient to allow the Secretariat to review the submission with respect to CEPA ss. 166(1)(a) and 176(1)(a). The information also relates to the assertion that Canada has not taken sufficient action to meet nitrogen oxides requirements under the Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement, such that those emissions violate or are likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.²² The information in the submission is therefore also sufficient to allow the Secretariat to review the submission with respect to CEPA ss. 166(1)(b) and 176(1)(b).

The Submitters’ assertions regarding s. 36(3) appear to suggest a largely untested application of the provision to air emissions that eventually fall into water frequented by fish. Although it is possibly unprecedented, the Secretariat finds no basis for rejecting outright the application of s. 36(3) that the Submitters propose. The definition of “deposit” in s. 34(1) includes any “emitting” or “spraying” of a substance.²³ Further, the “deposit” need not be directly into the water, as s. 36(3) also encompasses the deposit of a deleterious substance “in any place under any conditions where the deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of the deleterious substance may enter” water frequented by fish. The revised submission clearly identifies OPG as the source of the emissions of concern. The information in the revised submission regarding the OPG emissions,

18. Revised submission at 7-11 and documents cited (Appendix C).

19. Revised submission at 8.

20. Revised submission at 12.

21. See Revised submission at 2-3 (citing provisions of the U.S. *Clean Air Act* and *Clean Water Act*).

22. Revised submission at 12.

23. Section 34(1) defines a deposit as “any discharging, spraying, releasing, spilling, leaking, seeping, pouring, emitting, emptying, throwing, dumping or placing.”

their downwind movement and their potential impacts on numerous water bodies in Ontario, Quebec and the Atlantic Provinces, as well as on Canada's alleged lack of an adequate enforcement response, is sufficient to allow the Secretariat to review the Submitters' assertions regarding s. 36(3).

Finally, unlike the original submission, the revised submission provides sufficient information to allow the Secretariat to conduct its review of all of the factors in Article 14(2). In particular, it provides the information needed for the Secretariat's consideration pursuant to Article 14(2)(c) of whether private remedies available under the Party's law have been pursued.

C. Article 14(2)

The Secretariat reviews a submission under Article 14(2) if it finds that the submission meets the criteria in Article 14(1). The purpose of such a review is to determine whether to request that the Party concerned prepare a response to the submission. During its review under Article 14(2), the Secretariat considers each of the four factors listed in that provision based on the facts involved in a particular submission. Article 14(2) lists these four factors as follows:

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.²⁴

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the revised submission merits requesting a response from the Party, in this case Canada.

24. Article 14(2) of the NAAEC.

The Submitters provide information regarding the adverse impacts of OPG emissions on human health and the environment and assert that they and their members are “directly and personally affected” by those impacts.²⁵ Similar assertions have been considered under Article 14(2)(a) for other submissions and they are relevant here as well.²⁶

The revised submission also raises matters whose further study in the Article 14 process would advance the goals of the Agreement.²⁷ The Submitters note, *inter alia*, that further study in the citizen submission process would foster the protection and improvement of the environment as contemplated in NAAEC Article 1(a); promote sustainable development based on cooperation and mutually supportive environmental and economic policies, as contemplated in NAAEC Article 1(b); increase cooperation between governments to better conserve, protect and enhance the environment, as contemplated in NAAEC Article 1(c); avoid creating trade distortions or new trade barriers, as contemplated in NAAEC Article 1(e); strengthen cooperation on the development and improvement of environmental laws, regulations, procedures, policies and practices, as contemplated in NAAEC Article 1(f); enhance compliance with, and enforcement of, environmental law and regulations, as contemplated in NAAEC Article 1(g); and promote pollution prevention policies and practices, as contemplated in NAAEC Article 1(j).²⁸ The Secretariat agrees that further study of the matters raised in the submission would advance these goals, particularly those set out in NAAEC Articles 1(a), 1(e), 1(g) and 1(j).

The Submitters assert that “[t]here are no realistic private remedies available and such avenues for redress that may be available have been pursued by Submitters and others without success.”²⁹ They claim that it is “impractical and unrealistic for individuals and non-governmental entities with limited resources and expertise to seek redress through private remedies for a transnational problem of such scope and com-

25. Revised submission at 7-11, 14-15.

26. In SEM-96-001 (Cozumel), Recommendation to the Council for the Development of a Factual Record (7 June 1996), for example, the Secretariat noted: “In considering harm, the Secretariat notes the importance and character of the resource in question – a portion of the magnificent Paradise coral reef located in the Caribbean waters of Quintana Roo. While the Secretariat recognizes that the submitters may not have alleged the particularized, individual harm required to acquire legal standing to bring suit in some civil proceedings in North America, the especially public nature of marine resources bring the submitters within the spirit and intent of Article 14 of the NAAEC.”

27. Article 14(2)(b) of the NAAEC.

28. Revised submission at 15.

29. Revised submission at 12.

plexity.”³⁰ They also claim that bringing private prosecutions, which the government can stay, is a financial burden and not a viable option in light of the number of alleged violations by OPG and their alleged widespread effects on the environment.³¹ The Submitters assert that “the better approach is for the government regulator to address the source of the emissions.”³² The Submitters also describe the legal and other obstacles they would face in bringing private tort actions or common law actions.³³ Nonetheless, the Submitters describe efforts to urge the federal government of Canada and the government of Ontario to address the air and water pollution issues presented in the submission.³⁴ Taking note of the burdens that the Submitters describe, and noting also that the Submitters or others have made federal or provincial authorities in Canada aware of their concerns regarding OPG’s emissions on numerous occasions beginning in May 1999,³⁵ the Secretariat concludes that the approach in regard to pursuit of private remedies was reasonable in light of the circumstances.

Finally, the submission is not based exclusively on mass media reports. As the Submitters note, the submission is based primarily on “government reports and studies and on peer reviewed scientific studies.”³⁶

In sum, having reviewed the submission in light of the factors contained in Article 14(2), the Secretariat has determined that the assertion that Canada is failing to effectively enforce provisions of the *Canadian Environmental Protection Act* and the federal *Fisheries Act* against Ontario Power Generation’s (OPG’s) coal-fired power plants merits a response from Canada.

IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that the revised submission SEM-03-001 (Ontario Power Generation) meets the requirements of Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). Accordingly, the Secretariat requests a response from the Government of Canada subject to the provisions of Article 14(3). A copy of the revised submission and the

30. Revised submission at 13.

31. Revised submission at 13.

32. Revised submission at 13-14.

33. Revised submission at 14.

34. Revised submission at 13-14.

35. Revised submission at 11-12.

36. Revised submission at 14.

supporting information provided with the original submission were previously forwarded to the Party under separate cover.

Respectfully submitted,

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

per: Geoffrey Garver
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

cc: Norine Smith, Environment Canada
Olga Ojeda, SEMARNAT
Judith E. Ayres, US-EPA
William V. Kennedy, CEC Executive Director
Submitters

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Determination in accordance with Article 15(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

Submission Number: SEM-03-001 (Ontario Power Generation)

Submitters: Adirondack Communities and
Conservation Program
Adirondack Mountain Club, Inc.
American Lung Association of the
City of New York
American Lung Association of Connecticut
American Lung Association of Maine
American Lung Association of
Massachusetts
American Lung Association of New
Hampshire
American Lung Association of New Jersey
American Lung Association of New York
American Lung Association of
Rhode Island
Appalachian Mountain Club
Audubon New York
Breast Cancer Coalition of Rochester
Citizen's Environmental Coalition
Connecticut Public Interest Research
Group
Conservation Law Foundation
Delaware-Otsego Audubon Society, Inc.
Environmental Advocates
Environmental and Society Institute
Finger Lakes Trail Conference
Fishkill Ridge Caretakes, Inc.
Global Warming Action Network
Great Lakes United

Submitters: <i>(following)</i>	Green Education and Legal Fund, Inc. Greenpeace Canada Greenpeace USA Hudson River Sloop Clearwater, Inc. Lake Clear Association Massachusetts Public Interest Research Group Natural Resources Defense Council New Hampshire Public Interest Research Group New Jersey Public Interest Research Group New York Public Interest Research Group New York State Community of Churches Northeast Organic Farming Association of New York, Inc. Ohio Public Interest Research Group Ontario Clean Air Alliance PennEnvironment Rainbow Lake Association, Inc. Resident's Committee to Protect the Adirondacks Rhode Island Public Interest Research Group Scenic Hudson, Inc. Sierra Club, including Sierra Club of Canada Sierra Club of Canada, Eastern Canada Chapter Toronto Environmental Alliance U.S. Public Interest Research Group Vermont Public Interest Research Group Waterkeeper Alliance WNY Sustainable Energy Association
Concerned Party:	Canada
Date of Receipt:	14 August 2003
Date of receipt of the original submission:	1 May 2003
Date of this Determination:	28 May 2004

I. EXECUTIVE SUMMARY

Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC or the “Agreement”) creates a mechanism for citizens to file submissions in which they assert that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. The Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “CEC”) initially considers these submissions based on criteria contained in Article 14(1) of the NAAEC. When the Secretariat determines that a submission meets these criteria, the Secretariat then determines based on factors contained in Article 14(2) whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission. If the Secretariat considers that the submission, in light of any response from the Party, warrants developing a factual record, the Secretariat must inform Council and provide its reasons (Article 15(1)). The Secretariat dismisses the submission if it believes that development of a factual record is not warranted.

On 14 August 2003, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat”) a revised submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (“NAAEC” or “Agreement”). The revised submission contains new information following the Secretariat’s determination of 15 July 2003 that the original submission, filed on 1 May 2003, failed to meet fully the requirement in Article 14(1)(c). On 19 September 2003, the Secretariat requested a response to the revised submission from Canada. Canada provided its response on 18 November 2003.

The Secretariat has determined that the revised submission does not warrant preparation of a factual record, and provides its reasons below.

II. SUMMARY OF THE REVISED SUBMISSION

Like the original submission, the revised submission, filed by 49 Canadian and United States non-governmental organizations,¹ asserts

1. Five of the original Submitters are listed as Interested Parties in the submission: the attorneys general of New York, Connecticut and Rhode Island and the Towns of Chesterfield and Wilmington, both in New York State. The submission makes clear that these “Interested Parties” are not submitters. Submission at ii. In its 15 July 2003 determination, the Secretariat concluded that, in view of the Article 45(1) definition of “non-governmental organization,” “the two towns and the three attorneys general, who joined the submission in their capacities as attorneys general, are not non-governmental organizations or persons within the meaning of Article 14.” SEM-03-001, Determination under Article 14(1) (15 July 2003).

that Canada is failing to effectively enforce the *Canadian Environmental Protection Act* and the federal *Fisheries Act* against Ontario Power Generation's (OPG's) coal-fired power plants. The revised submission focuses primarily on OPG's Nanticoke, Lambton and Lakeview generating stations, but the submission encompasses all six of OPG's fossil fuel powered facilities.

The Submitters assert that emissions of mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides from OPG's coal-powered facilities pollute the air and water downwind, in eastern Canada and northeastern United States. They assert that Canada is failing to effectively enforce sections 166 and 176 of the Canadian Environmental Protection Act, 1999 (CEPA), which, they claim, obligate the Minister of the Environment to take action to address Canadian sources of pollution that he has reason to believe are causing air or water pollution in the United States. They also assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* in connection with the OPG facilities. Section 36(3) prohibits the deposit of a deleterious substance into water frequented by fish or in any place under any conditions where the substance or another deleterious substance may enter water frequented by fish.

The Submitters attach portions of a 2001 report indicating that OPG's six fossil fuel fired facilities generate 14.7 % of the nitrogen oxides (NO_x), 23.7 % of the sulfur dioxide (SO₂) and 22.6 % of the mercury emitted in Ontario.² The revised submission describes the transport of emissions of sulfur dioxide and nitrogen oxides and their deposition as acidic precipitation and asserts that the prevailing westerly winds in North America transport OPG's emissions of these substances to Quebec, the Maritime Provinces, New York, Connecticut, Rhode Island and other New England states. The revised submission cites (and attaches portions of) studies indicating that Ontario is the source of 23 % of the sulfur deposition on Whiteface Mountain in New York State's Adirondack Mountains and 22 % of the sulfur deposition in the western Adirondacks.³ The revised submission also provides information regarding the adverse environmental and human health impacts that they claim result from the downwind deposition of OPG's mercury, sulfur dioxide and nitrogen oxides emissions in eastern Canada and northeastern United States. The Submitters claim that they or their members are directly and personally affected by the harm described in the revised submission and that natural resources that they use have been degraded in recreational and other value.⁴

2. Revised submission at 5, Appendix C.

3. Revised submission at 7, Appendix C.

4. Revised submission at 14-15.

The revised submission describes the efforts of some of the Submitters to communicate to the Canadian Minister of the Environment and others their concerns regarding the alleged downwind impacts of OPG's air emissions. The Submitters claim that "Canada has responded to these communications by promising attention to the matter but by doing little about it."⁵ They contend that "[t]he only concrete changes at the OPG plants discussed by Canada have been the installation of pollution control equipment on certain units to reduce NO_x emissions in an effort to meet obligations under the 2000 Ozone Annex to the Canada-United States Air Quality Agreement."⁶

The only new information in the revised submission concerns the pursuit of private remedies available under Canadian law in regard to the matters addressed in the submission. The Submitters claim that "[t]here are no realistic private remedies available and such avenues for redress that may be available have been pursued by Submitters and others without success."⁷

III. SUMMARY OF CANADA'S RESPONSE

In its response, Canada affirms that it is concerned about the harmful effects of NO_x, SO₂ and mercury emissions from OPG's Nanticoke, Lambton and Lakeview Generating Stations on human health and the environment, including on fish and fish habitat.⁸ Canada asserts that it has been working cooperatively with the Government of Ontario for many years to ensure that these atmospheric emissions are reduced in a timely fashion, taking into account economic and competitive considerations vis-à-vis the United States.⁹

Canada explains that under a 1998 Canada-Wide Accord on Environmental Harmonization (Harmonization Accord), the federal government and the provinces work together to develop strategies to address environmental issues, and they agree on the development of Canada-Wide Standards (CWS) for emissions of specific pollutants.¹⁰ Canada explains that the Harmonization Accord is used to determine the order of government "best situated" to effectively address the environmental concern in question.¹¹ However, if that government is unable to

5. Revised submission at 13.

6. *Ibid.*

7. Revised submission at 12.

8. Response at 6, 15.

9. Response at 15.

10. Response at 5.

11. *Ibid.*

fulfill its obligations, the concerned governments will develop an alternative plan. The response indicates that federal, provincial and territorial jurisdictions are all accountable for achieving CWS targets and reporting publicly on their progress.¹² Canada states that in the case of stationary sources of emissions, such as OPG's facilities, Canada's practice is to pursue a multilevel and consensus-based approach when setting expectations, such as a CWS.¹³

Canada states that s. 176 of CEPA 1999, which addresses international water pollution, does not apply to a situation where airborne pollutants blow over international borders and ultimately descend into water.¹⁴ In regard to s. 166 of CEPA 1999, which addresses international air pollution, Canada outlines federal and provincial actions designed to limit emissions of the pollutants identified by the Submitters at OPG's facilities.¹⁵

Canada explains that NO_x emissions from OPG facilities are being addressed under the *Ozone Annex to the Canada-U.S. Air Quality Agreement* (December 2000) and the *Canada-wide Acid Rain Strategy for Post-2000*. Under the Ozone Annex, Canada has agreed to a 39-kilotonne cap, by 2007, on NO_x emissions from fossil-fuel electric power generation facilities located within a specific area of Ontario.¹⁶ Canada describes steps that Ontario has taken, including a commitment to phase out coal use at the Lakeview Generating Station by 2005 and adoption of Regulation 397/01, which establishes a series of decreasing caps for NO_x for the electricity sector using a hybrid cap-and-trade system.¹⁷ Canada states that under the regulation, emissions trading could prevent attainment of the 39-kilotonne cap and expresses its belief that "the province-wide application of the cap and the flexibility provisions that allow allowances to be purchased from uncapped sources and/or from the U.S. would be inappropriate."¹⁸ Canada is working with the new Ontario provincial government under subparagraph 166(1)(b) of CEPA 1999 to determine whether the province can use its laws to meet the 39-kilotonne cap.¹⁹ If not, Canada will consider appropriate action under federal law.²⁰ Under the *Acid Rain Strategy*, Canada is funding

12. Response at 6.

13. *Ibid.*

14. Response at 7.

15. *Ibid.*

16. Response at 8.

17. Response at 8-9.

18. Response at 9.

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

nitrogen research which will provide a science basis for determining whether further action on NO_x may be required.²¹

As regards SO₂, Canada asserts that it has cut emissions by more than 45 % since 1980.²² Under the *Acid Rain Strategy*, Ontario announced in January 2000 a provincial SO₂ reduction target of 50 % by 2015.²³ To reach this target, Ontario is phasing out the use of coal at the Lakeview Generating Station by 2005, eliminating SO₂ emissions there, and is implementing emission caps intended to reduce SO₂ emissions from fossil fuel burning power plants by 25 % by 2007.²⁴ In light of Ontario's actions, Canada asserts that there is no indication that action by the federal government is warranted.²⁵

As regards mercury, Canada asserts that a CWS on mercury emissions originating from the electric power generation sector will be developed by 2005 and is expected to be implemented by 2010.²⁶ Canada affirms that the federal and provincial governments have also committed to explore the national capture of mercury from coal burned in the range of 60-90 %, based on current and emerging technology.²⁷ The phase-out of coal-burning at the Lakeview Generating Station by 2005 will eliminate one source of mercury emissions.²⁸ Concerning section 36(3) of the *Fisheries Act*, which prohibits the deposit of deleterious substances into waters frequented by fish, Canada asserts that there is insufficient evidence of a causal link between mercury emissions originating from OPG's facilities and the mercury found in fish-bearing waters.²⁹ Consequently, Environment Canada is working on an inspection program in Ontario that will include the "complex and difficult task" of sampling and tracking the fate of mercury emissions from OPG's facilities.³⁰ Canada notes that OPG's Nanticoke facility reported a discharge of one kilogram of mercury into water in 2001, and states that at this time, the Government of Canada is focusing its efforts on Nanticoke's atmospheric releases of mercury, which in 2001 were 226 times greater than its reported mercury discharge into water.³¹

21. Response at 10.

22. *Ibid.*

23. Response at 12.

24. *Ibid.*

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. Response at 13.

29. Response at 13-14.

30. Response at 14.

31. *Ibid.*

IV. ANALYSIS

The revised submission focuses on the impacts of long-range deposition of air pollutants from coal-fired power plants, issues that have long challenged governments in North America, both domestically and, in regard to transboundary movement of those pollutants, in the international domain. For example, Canada's response mentions programs that have been in place, and the progress made, since 1985 in both Canada and the United States to address acid rain caused in part by emissions from coal-fired power plants.³² The revised submission suggests that emissions from OPG's coal-fired power plants are an obstacle to Canada meeting its commitments under an international agreement with the United States, and it presents substantial information on the potential effects of OPG's coal-fired power plant emissions on human health and the environment.

The revised submission approaches these issues through the lens of specific provisions of law that the Submitters claim Canada is failing to effectively enforce in regard to OPG's coal-fired power plants. In regard to the transboundary movement of power plant emissions and Canada's commitments under an international agreement with the United States, the Submitters assert that the federal government is not fulfilling its obligations under Sections 166 and 176 of CEPA 1999. In regard to potential effects in Eastern Canada of emissions from OPG's coal-fired power plants, the Submitters assert that Canada is failing to enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* to address air emissions from OPG's facilities that eventually are deposited into fish-bearing waters downwind. As explained below, the Secretariat has determined that neither set of assertions warrants the development of a factual record.

A. Assertions regarding CEPA 1999

CEPA ss. 166 and 176 both provide that the Environment Minister shall take certain prescribed action if the Environment Minister and the Health Minister have reason to believe that a substance released from a Canadian source into the air or water creates, or may reasonably be anticipated to create, air or water pollution either (1) in a foreign country that provides substantially the same rights to Canada as Canada provides in ss. 166 and 176 or (2) that violates or is likely to violate an international agreement on prevention, control or correction of pollution.³³ In regard to alleged non-federal sources of pollution such as OPG, the

32. Response at 10-11.

33. See CEPA ss. 166 and 176.

ministerial action that ss. 166 and 176 contemplate is, first, consultation with the relevant non-federal government to determine whether that government can address the transboundary pollution and, second, if the non-federal government cannot or does not take action, either the publication of a notice requiring preparation and implementation of a pollution prevention plan under CEPA s. 56(1) or recommendation of regulations to the Governor in Council regarding the pollution. The Act does not establish time limits within which Environment Canada must initiate or conclude consultations with the relevant non-federal government or take action where the non-federal government cannot or does not take action.

Canada takes the position that s. 176 does not apply to airborne pollutants that blow over international borders and ultimately descend into water. In view of this position,³⁴ and because the revised submission focuses on OPG's air emissions, the Secretariat focuses its analysis solely on the Submitters' assertions regarding s. 166. Section 166 states in full:

Determination of international air pollution

(1) Subject to subsection (4), the Minister shall act under subsections (2) and (3) only if the Ministers [of Environment and of Health] have reason to believe that a substance released from a source in Canada into the air creates, or may reasonably be anticipated to contribute to

(a) air pollution in a country other than Canada; or

(b) air pollution that violates, or is likely to violate, an international agreement binding on Canada in relation to the prevention, control or correction of pollution.

Consultation with other governments

(2) If the source referred to in subsection (1) is not a federal source, the Minister shall

34. Section 176 applies where the Ministers of Environment and of Health have reason to believe that a substance released from a source in Canada into water creates, or may reasonably be anticipated to create, water pollution in another country or water pollution that violates, or is likely to violate, an international agreement binding on Canada in relation to the prevention, control or correction of pollution. CEPA 1999, s. 176(1). The Secretariat found no judicial opinions discussing the scope of s. 176. Because the revised submission deals only with air emissions and neither it nor the response presents an issue regarding interpretation of s. 166, the Secretariat sees no reason to discuss in detail legal interpretations that might differ from Canada's interpretation of s. 176.

(a) consult with the government responsible for the area in which the source is situated to determine whether that government can prevent, control or correct the air pollution under its laws; and

(b) if the government referred to in paragraph (a) can prevent, control or correct the air pollution, offer it an opportunity to do so.

Ministerial action

(3) If the source referred to in subsection (1) is a federal source or if the government referred to in paragraph (2)(a) cannot prevent, control or correct the air pollution under its laws or does not do so, the Minister shall take at least one of the following courses of action:

(a) on approval by the Governor in Council, publish a notice under subsection 56(1); or,

(b) recommend regulations to the Governor in Council for the purpose of preventing, controlling or correcting the air pollution.

Reciprocity with other country

(4) If the air pollution referred to in paragraph (1)(a) is in a country where Canada does not have substantially the same rights with respect to the prevention, control or correction of air pollution as that country has under this Division, the Minister shall decide whether to act under subsections (2) and (3) or to take no action at all.

Other factors

(5) When recommending regulations under paragraph (3)(b), the Minister shall take into account comments made under subsection 168(2), notices of objection filed under subsection 332(2) and any report of a board of review submitted under subsection 340(1).

The Submitters' assertions regarding s. 166 are similar to those found in the Great Lakes submission (SEM-98-003), for which the Secretariat concluded a factual record was not warranted for claims that the United States was failing to effectively enforce section 115 of the federal *Clean Air Act*.³⁵ Section 115 of the *Clean Air Act* provides Canada with substantially the same rights as s. 166 of CEPA affords the United States, in that it requires the U.S. Environmental Protection Agency to take action where it has reason to believe that air pollution from a United

35. SEM-98-003 (Great Lakes), Article 15(1) Determination (5 October 2001).

States source harms the environment or human health in a foreign country. In Great Lakes, the Secretariat reasoned as follows in deciding against recommending a factual record:

As courts in the United States have noted, EPA's flexibility regarding when, whether and how to implement § 115 is very broad, and determining whether the factual circumstances warranting an endangerment finding exist is very complicated in general. Based on the submission and the response, it appears that it would be especially complicated to make such a finding regarding any endangerment in Canada due to mercury and dioxin emissions in the United States. Whether the United States is effectively enforcing § 115 is intricately tied in this case to the broad scope of the EPA's discretion under that provision, and whether a factual record is warranted must be viewed in light of the complex, dynamic and improving situation described in the United States' responses. Relevant as well is the lack of any indication in the submission or in the materials the United States has provided of any significant noncompliance with emissions regulations applicable to the incinerators at issue in this submission.

In light of these considerations, the Secretariat finds that the submission and the response do not leave open a central question regarding whether the United States is ineffectively addressing an ongoing environmental violation under § 115 or exercising its discretion in a manner legally contrary to § 115.³⁶

Canada states that in regard to NO_x emissions, Environment Canada currently "is working under subparagraph 166(1)(b) of CEPA 1999 with the Government of Ontario to determine whether the province can prevent, control or correct NO_x emissions under its laws, in order to meet the 39-kilotonne cap set out in the *Ozone Annex*."³⁷ Canada notes its concern that the cap-and-trade approach of the previous Ontario government risked non-attainment of the 39-kilotonne cap, but states that it is "looking forward to seeing a revised NO_x plan from the province" that reflects Canada's commitment to the 39-kilotonne cap.³⁸ In these circumstances, Canada's response indicates that Ontario may be able to take steps that ensure the 2007 cap commitment will be met, making action under federal law unnecessary.³⁹ In light of Ontario's SO₂ emission reduction target of 50 % by 2015, with a 25 % reduction anticipated by 2007 through implementation of Ontario Regulation 397/01, Canada indicates that no federal action is warranted at this time in regard to SO₂ emissions. Regarding mercury emissions, Canada points to the

36. Cite to Great Lakes

37. Response at 9.

38. Response at 7, 9.

39. Response at 9.

development of a CWS by "2005 to reduce mercury emissions from the coal-fired electric power generation sector by 2010."⁴⁰

In addition to these targets, Canada points out that coal use at the Lakeview Generating Station will be phased out by 2005, resulting in elimination of all coal-related emissions from that source. The Secretariat also is aware of numerous press reports of OPG's recent announcement that, consistent with the announced policy of the Ontario government elected in October 2003, it will close five coal-fired power plants in Ontario within four years, including the three on which the submission focuses.⁴¹ These press accounts, issued after Canada filed its response, indicate that OPG wrote off \$473 million as a one-time accounting cost to reflect the loss of future revenues from those plants.

Like section 115 of the Clean Air Act, which was at issue in the Great Lakes submission, s. 166 of CEPA 1999 appears to provide a considerable degree of discretion to the Environment Minister. The Submitters essentially assert that Environment Canada is failing to exercise its discretion as required, in that it is not taking the actions that are contemplated under s. 166, namely (1) consulting with Ontario and, if the province can prevent, control or correct the air pollution, providing it an opportunity to do so; (2) publishing a notice (on approval of the Governor in Council) requiring OPG to prepare and implement a pollution prevention plan; or (3) recommending regulations to the Governor in Council. Yet, the Act prescribes neither the time nor the manner in which the Minister must take these actions. Notably, nothing in the Act indicates that Canada has a clear obligation to require a pollution prevention plan or recommend regulations notwithstanding Ontario's adoption of emissions reduction targets (for NO_x and SO₂), federal-provincial

40. Response at 12.

41. See R. Mackie, "Ontario's five coal-fired plants to shut down within four years," *The Globe and Mail*, 17 March 2004 (viewed on the internet at <http://www.theglobeandmail.com/servlet/ArticleNews/TPPrint/LAC/20040317/HYDRO17/TPNational> (17 April 2004); Reuters, "Ontario vows to shut coal plants, critics wary," *Forbes.com*, 17 March 2004, viewed on the internet at <http://www.forbes.com/business/energy/newswire/2004/03/17/rtr1302622.html> (15 April 2004); "Plant closure report alarms Nanticoke," *The Toronto Star*, 17 March 2004, viewed on the internet at http://www.thestar.com/NASApp/cs/ContentServer?pagename=thestar/Layout/Article_PrintFriendly&c=Article&cid=1079564621228&callpageid=968256289824 (15 April 2004); "Ontario Power Generation reports 2003 earnings," *CNW Telbec*, 16 March 2004, viewed on the internet at <http://www.cnw.ca/fr/releases/archive/March2004/16/c0843.html> (15 April 2004); "Ontario braces for big changes to energy market," *CTV.ca*, 18 March 2004, viewed on the internet at http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/print/CTVNews/1079543973373_74953173/?hub=TopStories&subhub=PrintStory&articleURL=http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/1079543973373_74953173/?hub=TopStories (15 April 2004).

efforts to establish a relevant CWS (for mercury), and the announced elimination of the pollution sources at issue, even if the actual elimination of those sources faces a degree of uncertainty. In fact, s. 166(2)(b) states that “if the government referred to in paragraph (a) [in this case, the Ontario government] can prevent, control or correct the air pollution”, the federal government “shall offer it an opportunity to do so.” The response indicates that Canada is currently providing Ontario this opportunity.

The information before the Secretariat regarding both emission reduction targets and concrete actions, together with reports of the planned closure of some or all of OPG’s coal-fired power plants, indicates a dynamic and improving situation in regard to the transboundary pollution of concern to the Submitters, similar to the situation presented in the Great Lakes submission. While the passage of time without any progress on the part of Ontario or the federal Environment Minister may, in the future, raise a question regarding the application of s. 166 in this context, the Secretariat cannot, at this time, identify a central question regarding the Environment Minister’s exercise of the discretion given him in s. 166 of CEPA that would warrant preparation of a factual record.

B. Assertions regarding s. 36(3) of the *Fisheries Act*

The Submitters’ assertions regarding s. 36(3) appear to suggest an untested application of the provision to air emissions that eventually are deposited into water frequented by fish. Nonetheless, by conducting an inspection of OPG’s mercury emissions under the *Fisheries Act*, Canada indicates that OPG’s emissions might be considered “a deposit of a deleterious substance . . . under [] conditions where the deleterious substance or any other deleterious substance that results from the deposit of the deleterious substance may enter [water frequented by fish]” within the meaning of s. 36(3). However, Canada also points out the complexity of tracking air emissions to establish the causal source-receptor link between OPG’s emissions and specific fish-bearing waters downwind, as well as the need to establish the elements of an offense under s. 36(3) beyond a reasonable doubt. Canada explains as follows:

The task of measuring mercury emissions in stack gases is difficult and the scientific techniques are quite complicated. Specialized equipment based on a unique determination of the circumstances is required. Due to these complications, and thus high costs, stack sampling programs are usually carried out once a year or once every few years. As a result data on long term monitoring of emission is very scarce.

The atmospheric modelling of emissions and the attempt to determine their ultimate fate is even more difficult. First, as described above, the data is scarce; and second, there is not full scientific understanding of atmospheric pathways and chemical interactions with mercury in the atmosphere. This science is in its infancy and is the subject of much study and debate in the scientific community. There are currently no comprehensive models available that can deal with the mercury emissions from these stacks.⁴²

In view of the apparently unprecedented nature of the application of s. 36(3) to air emissions that are eventually deposited into waters frequented by fish, Canada's inspection of OPG's mercury emissions with a view to considering whether action is warranted under s. 36(3) is a significant step. Because Canada is early in the process of addressing the complexities inherent in undertaking the sampling and studies involved, and noting as well the announced closing of some or all of OPG's coal-fired facilities, the Secretariat has concluded that a factual record at this early stage in Canada's possible pursuit of s. 36(3) charges would be of limited value.

IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat considers that the revised submission, SEM-03-001 (Ontario Power Generation), does not warrant developing a factual record and pursuant to section 9.6 of the Guidelines hereby notifies the Submitters and the Council of its reasons and that the process is terminated with respect to the submission.

Respectfully submitted,

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

per: William V. Kennedy
Executive Director

cc: Norine Smith, Environment Canada
José Manuel Bulás, SEMARNAT
Judith E. Ayres, US-EPA
Submitters

42. Response at 14.

SEM-03-002
(Home Port Xcaret)

PETICIONARIO: ALFONSO CIPRÉS VILLARREAL Y OTROS

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 14 de mayo de 2003

RESUMEN: Los Peticionarios alegan “violaciones legales e irregularidades en el proceso de otorgamiento de permisos del “Home Port Xcaret”, obra que, afirman, “afectará irreparablemente y destruirá los recursos naturales y los ecosistemas coralinos, poniendo en grave peligro de extinción una infinidad de especies marinas.”

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con
(31 de julio de 2003) 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

Número de Petición:	SEM-03-002 (Home Port Xcaret)
Peticionarios:	Luis Hernández, Movimiento Ecologista del Sureste Arturo Rodríguez, Movimiento Ecologista de Playa del Carmen Nancy De Rosa, Movimiento Ecologista de Acumal José Manuel Castello, Movimiento Ecologista de Cozumel Marciano Toledo, Movimiento Ecologista de la Riviera Maya José Antonio Duclaud González Enrique Montero Montero, Movimiento Ecologista Mexicano, A.C. Marcos Falfán Reyes, Movimiento Ecologista Mexicano, A.C. César Mora, Instituto Politécnico Nacional Luis Treviño, Instituto de Ingeniería de la UNAM
Representados por:	Arq. Alfonso Ciprés Villarreal
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de petición:	14 de mayo de 2003
Fecha de la determinación:	31 de julio de 2003

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 14 de mayo de 2003, el Sr. Alfonso Ciprés Villarreal presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“el Secretariado”) una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“ACAAN” o “el Acuerdo”) a nombre de las organizaciones sin vinculación gubernamental y personas arriba mencionadas (“los Peticionarios”). La petición asevera, entre otras cosas, que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización en materia de impacto ambiental (AIA) de un proyecto de muelle en la Riviera Maya, en Quintana Roo (“el Proyecto”). Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con uno de los requisitos del artículo 14(1) para su examen en este proceso, y en este documento expone las razones de su determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios alegan “violaciones legales e irregularidades en el proceso de otorgamiento de permisos del ‘Home Port Xcaret’,” obra que, afirman, “afectará irreparablemente y destruirá los recursos naturales y los ecosistemas coralinos, poniendo en grave peligro de extinción una infinidad de especies marinas.¹” Aseveran que la AIA del Proyecto viola el artículo 34 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (“la LGEEPA”), así como los artículos 37, 38 y 40 a 43 de su Reglamento en materia de Impacto Ambiental (“el Reglamento”), ya que, según sus afirmaciones, se omitió cumplir con la obligación de poner a disposición del público cierta información respecto del Proyecto y llevar a cabo una consulta o reunión pública de información.² Los Peticionarios aseveran además que el Proyecto afectara colonias de coral protegidas y que el promovente omitió tramitar la AIA ante la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo.³ La petición se acompaña de un video mostrando vida marina y un sistema arrecifal a proximidad de donde se ubicará el Proyecto, y de numerosos artículos de periódicos.

Además de las afirmaciones mencionadas arriba, la petición asevera que hubo irregularidades en el proceso para la solicitud y el

1. Página 1 de la petición.

2. Página 2 de la petición.

3. *Ibid.*

otorgamiento del título de concesión para el Proyecto por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Según los Peticionarios: (i) Grupo Xcaret y Carnival Corporation omitieron notificar su concentración a la Comisión Nacional de Competencia de acuerdo con los artículos 16, 18, 20 y 21 de la *Ley Federal de Competencia Económica*;⁴ (ii) el Proyecto fue calificado como “de uso particular” cuando se trata más bien de una terminal portuaria de altura para “cruceiros de uso público,” haciendo necesario, de acuerdo con el artículo 24 de la *Ley de Puertos*, convocar a concurso público o a licitación el otorgamiento del título de concesión;⁵ y (iii) el Proyecto se ubicará en una zona de monumentos arqueológicos, y el promovente ha omitido obtener un decreto autorizando el cambio de uso del suelo u otras autorizaciones de acuerdo con la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, cuyo artículo 27 dispone que monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles.⁶

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y

4. Página 3 de la petición.

5. *Ibid.*

6. Páginas 5-6 de la petición.

- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios, en esta etapa se requiere al menos de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos.⁷ Por lo tanto, el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. El Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones de la petición sí satisfacen este requisito umbral, mientras otras no, por las siguientes razones.

La primera serie de aseveraciones en la petición se relaciona a la AIA del Proyecto.⁸ El Secretariado determinó que estas aseveraciones satisfacen el requisito umbral del artículo 14(1) del ACAAN. Los Peticionarios afirman que “la autorización del proyecto viola lo dispuesto por el artículo 34 de la LGEEPA” porque se emitió sin que se hubiese cumplido, según los Peticionarios, con disposiciones del artículo 34 de la LGEEPA y del Reglamento que establecen reglas para la publicación de información y la posibilidad de reuniones y consultas públicas respecto de proyectos propuestos. La LGEEPA y el Reglamento son “legislación ambiental” para efectos del ACAAN, porque su propósito principal es la protección del ambiente.⁹

7. En este sentido, véanse (SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al) Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y (SEM-98-003/Department of the Planet Earth, et al) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) respecto de la versión revisada de la petición (8 de septiembre de 1999).

8. Página 2 de la petición.

9. El artículo 45(2) del ACAAN establece:

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

Por lo que se relaciona a las aseveraciones de los Peticionarios en torno al otorgamiento del título de concesión para el Proyecto, el Secretariado determinó que estas aseveraciones no cumplen con el requisito umbral del artículo 14(1) del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitió el título de concesión para el Proyecto a pesar de presuntas violaciones del artículo 24 de la *Ley de Puertos*, de los artículos 16, 18, 20 y 21 de la *Ley Federal de Competencia Económica*, y del artículo 27 de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*. No se trata de aseveraciones respecto de la falta en la aplicación efectiva de legislación ambiental, dado que ninguna de estas disposiciones tiene como propósito principal “la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana” conforme al artículo 45(2) del ACAAN. En consecuencia, el Secretariado está impedido para examinar estas aseveraciones en este proceso.¹⁰

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b), d), e) y f) del artículo 14(1), por las siguientes razones. En cuanto al inciso a), la petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por México.¹¹ Respecto de los incisos b) y f), la petición identifica claramente a las personas u organizaciones que la presentan, y se trata de personas y organizaciones que residen o están establecidas en el territorio de la Parte mexicana.¹² En lo que se relaciona al inciso d), la petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria: los Peticionarios son representantes de movimientos ecologistas, académicos, y un miembro de la comunidad donde se ubicará el Proyecto, por lo que al parecer, no son competidores que podrían beneficiarse económicamente con la petición. Además, sus afirmaciones se centran en la autorización del Proyecto por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“la Semarnat”) y no en el

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.

10. Aun cuando el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, en ocasiones anteriores, al examinar otras determinaciones, ha señalado que las disposiciones citadas deben satisfacer la definición de legislación ambiental. Véanse las determinaciones del Secretariado, conforme al artículo 14(1) del ACAAN, para las siguientes peticiones: SEM-98-001/ Instituto de Derecho Ambiental et al. (13 de septiembre de 1999), SEM-98-002/Héctor Gregorio Ortiz Martínez (18 de marzo de 1999) y SEM-97-005/ Animal Alliance of Canada, et al. (26 de mayo de 1998).

11. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las Directrices.

12. Véanse los artículos (14)(1)(b) y (f) del ACAAN.

cumplimiento de una compañía o negocio en particular. Los Peticionarios alegan que no se cumplió con disposiciones de la LGEEPA sobre la participación pública y el derecho a la información en el contexto del otorgamiento de la AIA para el Proyecto, por lo que la petición no parece intrascendente. En cuanto al inciso e), la petición señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades, ya que alude a un recurso de revisión interpuesto ante la Semarnat que fue rechazado por falta de interés jurídico, y menciona que “actualmente el asunto se ventila en el Tribunal Fiscal Federal del Poder Judicial.”

Sin embargo, el Secretariado juzga que la petición no satisface el requisito del inciso c) del artículo 14(1) del ACAAN porque no contiene información suficiente para analizarla. De acuerdo con este inciso y la sección 5.3 de las Directrices, una petición deberá contener una relación sucinta de los hechos en que se funden las aseveraciones de los Peticionarios, y deberá proporcionar información suficiente que permita al Secretariado examinarla, incluidas las pruebas documentales que puedan sustentar la petición. Las secciones 5.5 y 5.6 de las Directrices señalan al respecto, que el Peticionario deberá adjuntar con la petición copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades pertinentes, y que la petición debería abordar los factores a ser considerados por el Secretariado conforme al artículo 14(2) del ACAAN.

La petición no contiene detalles respecto de la presunta falta en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA en relación con el Proyecto, por ejemplo, sobre si la Semarnat recibió alguna solicitud para llevar a cabo una consulta pública respecto del Proyecto. La petición tampoco aborda los siguientes factores que orientan al Secretariado para decidir si amerita solicitar una respuesta de la Parte de acuerdo con el artículo 14(2): la cuestión del daño [a los Peticionarios]; si el estudio ulterior de los asuntos planteados en la petición contribuiría a alcanzar las metas del ACAAN; y la medida en que la petición se base exclusivamente en noticias de los medios de comunicación. La petición se acompaña de un video mostrando vida marina y un sistema arrecifal próximo al sitio propuesto para el Proyecto, y de numerosos artículos de periódicos. Sin embargo, no se acompaña de copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades o de otra información pertinente, como por ejemplo una copia de la AIA o del recurso de revisión mencionado en la petición.

Habiendo revisado la petición de conformidad con el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición no satisface todos los requisitos en él establecidos, por las razones arriba descritas.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado ha revisado la petición en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y considera que no cumple con todos los requisitos allí establecidos, porque no contiene suficiente información que permita al Secretariado revisar la petición.

En cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica al Peticionario que no procederá a examinar la petición. No obstante, de acuerdo con el apartado 6.2 de las Directrices, el Peticionario cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. Alfonso Ciprés Villarreal

SEM-03-003
(Lago de Chapala II)

PETICIONARIO: DRA. RAQUEL GUTIÉRREZ NÁJERA Y OTROS

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 23 de mayo de 2003

RESUMEN: Los peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso de la cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, teniendo como consecuencia, según los Peticionarios, el grave deterioro ambiental y desequilibrio hídrico de la cuenca misma, así como el riesgo que el Lago de Chapala y el hábitat de sus aves migratorias desaparezcan.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1)(2)
(19 de diciembre de 2003) 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 los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Núm. de petición: SEM-03-003 (Lago de Chapala II)

Peticionaria(os): Fundación Lerma-Chapala-Santiago
Pacífico, A.C.
Sociedad Amigos del Lago de Chapala, A.C.
Instituto de Derecho Ambiental, A.C.
Vecinos de la Comunidad de
Juanacatlán, Jalisco
Comité Pro-Defensa de Arcediano, A.C.
Amigos de la Barranca, A.C.
Ciudadanos por el Medio Ambiente, A.C.
AMCRESP, A.C.
Red Ciudadana, A.C.

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha de recepción: 23 de mayo de 2003

**Fecha de la
determinación:** 19 de diciembre de 2003

I. ANTECEDENTES

El 23 de mayo de 2003, la Fundación Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, A.C., Sociedad Amigos del Lago de Chapala, A.C., el Instituto de Derecho Ambiental, A.C., Vecinos de la Comunidad de Juanacatlán, Jal., Comité Pro-Defensa de Arcediano, A.C., Amigos de la Barranca, A.C., Ciudadanos por el Medio Ambiente, A.C., Amcresp, A.C. y Red Ciudadana, A.C. (los "Peticionarios"), presentaron al Secretariado de la

Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el “Acuerdo” o “ACAAN”).

Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). Si considera que una petición cumple con esos requisitos, el Secretariado debe determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-03-003 (Lago de Chapala II) cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y que amerita solicitar una respuesta de la Parte con acuerdo al artículo 14(2), por las razones que se exponen en la sección III de la presente determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México está omitiendo aplicar de manera efectiva su legislación ambiental¹ en relación con la gestión de los recursos hídricos en la Cuenca Hidrológica Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico (Región Hidrológica XII) (“la Cuenca”).² Afirman que eso tiene como consecuencia el grave deterioro ambiental y desequilibrio hídrico de la Cuenca, así como el riesgo de que el Lago de Chapala y el hábitat de aves migratorias que llegan al mismo desaparezcan.³ Citan como ejemplos el estado de contaminación del río Santiago,⁴ al que le atribuyen graves repercusiones en la salud de los habitantes de Juana-catlán,⁵ así como el bajo nivel del Lago de Chapala,⁶ que según los Peticionarios está poniendo en peligro el hábitat del pelícano blanco.⁷

Según afirman los Peticionarios, la Parte no está garantizando la participación ciudadana de una manera efectiva en la política ambiental

1. Véase la página 7 de la petición: LGEEPA: artículos 1, 2, 5 (fracciones III, IV, XVI, XI, XIX), 18, 78, 79 (fracciones I, III), 80 (fracciones I, VII), 83, 88 (fracciones I, II, III), 89, 133, 157, y 161-170; Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental: artículo 3 (fracciones III-IX); LAN: artículos 1, 2, 3 (fracciones IV, V), 4, 7 (fracciones II, IV, VIII), 9 (fracciones I, XIII); Reglamento de la LAN: artículo 2 (fracciones IV, V, VIII, XII, XIV, XVI-XXV), y Reglamento Interior de la Semarnat: artículo 44.

2. Página 1 de la petición.

3. *Ibid.*

4. Páginas 7 y 12 de la petición, y anexo XXV.

5. Página 7 de la petición.

6. Página 3 de la petición.

7. Páginas 6 y 7 de la petición, y anexo XXIV.

respecto de la Cuenca porque, según sostienen, todas las iniciativas en las que participó la sociedad civil, y que son descritas en la Petición, para solucionar la problemática de la calidad y cantidad de agua en la Cuenca

[...] no pasaron de eso, de buenas intenciones, y cuyo sinnúmero de borradores se encuentran en los archivos tanto del Secretario del Ambiente como del Director General y Regional de la Comisión Nacional del Agua.⁸

Los Peticionarios aseveran que, en el caso del río Santiago, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”) está omitiendo la aplicación efectiva del artículo 133 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (“LGEEPA”) al no realizar un monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua del río con el fin de detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan.⁹ Alegan que la Semarnat está omitiendo aplicar los criterios de aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos del artículo 88 de la LGEEPA al permitir la construcción de una presa en la barranca de Huentitán (Presa Arcediano), en el río Santiago, para abastecer de agua a la zona metropolitana de Guadalajara, a pesar tanto de una declaratoria de protección del gobierno municipal de Guadalajara de 1997 que interdice la construcción de tal obra, como del grado de contaminación del río.¹⁰ Afirman:

Luego entonces, la autoridad está omitiendo estos criterios de manejo de recursos hídricos, cuando la Autoridad de la Comisión Nacional del Agua y del estado de Jalisco (CEAS) están pretendiendo construir una Presa Arcediano en el Río Santiago, sin antes restaurar el funcionamiento del equilibrio ecológico del mismo, al margen de la política ambiental que hoy en día está explicitada en los diversos instrumentos jurídicos alusivos a la Cuenca en comento.¹¹

Los Peticionarios sostienen que la Comisión Nacional del Agua (“CNA”) está delegando en el Consejo de Cuenca las decisiones sobre el uso y la distribución del agua en la zona y, por tanto, no está aplicando de manera efectiva las disposiciones de la *Ley de Aguas Nacionales* (“LAN”) que le confieren la autoridad y la responsabilidad de tomar decisiones en la materia.¹² Según los Peticionarios, la Parte está impidiendo la corresponsabilidad de la ciudadanía en la protección del ambiente al delegar en el Consejo de Cuenca las decisiones sobre el

8. Página 8 de la petición.

9. Página 12 de la petición.

10. Página 9 de la petición.

11. *Ibid.*

12. Página 10 de la petición.

manejo y distribución del agua en la Cuenca, y sin embargo considerar que las decisiones que de dicho Consejo emanen no son sujetas a ser impugnadas por la ciudadanía mediante los recursos de revisión previstos por la LAN.¹³ Afirman:

Planteadas así nuestra premisa, la CNA, debería asumir su Autoridad en materia de distribución y aprovechamiento del recurso hídrico en México, lo que a la fecha ha omitido en virtud de que se ha escudado reiterativamente en el Consejo de Cuenca para evadir la responsabilidad en el marco de la ley de Aguas Nacionales la aplicación de la Ley en el aprovechamiento y distribución del agua, tal es el caso de las respuestas dadas a dos diferentes peticiones realizadas por la Fundación a efecto de conocer el acto de autoridad que estaba decidiendo sobre la distribución del agua y de la que le correspondería al Lago de Chapala como se desprende de los diversos oficios de fechas 26 de Noviembre del 2001, 11 de febrero y 14 de noviembre del 2002 y 10 de Enero del 2003, escritos a los cuales la CNA contesta en forma evasiva lavándose las manos y cuando le conviene a efecto de evadir su responsabilidad, dice que el Consejo de Cuenca no es autoridad y cuando se le pide el acto de autoridad, dice que se resolvió en el consejo de cuencas, incumpliendo de manera impune y reiterativa el contenido del artículo 4, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la Ley de Aguas Nacionales [...]¹⁴

Los Peticionarios aseveran que los acuerdos concluidos por el Consejo están viciados de nulidad: primero, al no respetar la prioridad que la LAN otorga al uso doméstico del agua y, segundo, al no cumplir con los requisitos de forma para actos de autoridad señalados en los artículos 3, 4 y 5 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*.¹⁵

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14 DEL ACUERDO

a) El artículo 14(1) del ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;

13. Páginas 4, 5 y 13 de la petición.

14. Página 10 de la petición.

15. Páginas 10 a 12 de la petición.

- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Para que el Secretariado pueda examinar si la petición cumple con los criterios establecidos en los incisos a)-f) del artículo 14(1) del Acuerdo, la petición debe satisfacer el requisito umbral del artículo 14(1). Esto lo hace, en el sentido de que la presentan varias organizaciones sin vinculación gubernamental y asevera que una Parte, México, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Sin embargo, no todas las disposiciones legislativas identificadas por los Peticionarios¹⁶ son disposiciones cuya aplicación se puede revisar dentro del procedimiento de peticiones ciudadanas establecido por los artículos 14 y 15 del ACAAN. A continuación se hace un análisis de las disposiciones de referencia para identificar las que guardan congruencia con los términos del encabezado del artículo 14 del ACAAN.

El Secretariado ya determinó, al analizar peticiones anteriores, que aseveraciones en cuanto a omisiones en la aplicación de disposiciones que establecen derechos procesales de la sociedad civil respecto a asuntos ambientales se ajustan a los requisitos del preámbulo del artículo 14(1) del ACAAN, debido a que las disposiciones mismas se encuadran en la definición de “legislación ambiental” contenida en el ACAAN.¹⁷

16. Véase la página 7 de la petición: LGEEPA: artículos 1, 2, 5 (fracciones III, IV, XVI, XI, XIX), 18, 78, 79 (fracciones I, III), 80 (fracciones I, VII), 83, 88 (fracciones I, II, III), 89, 133, 157, y 161-170; Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental: artículo 3 (fracciones III-IX); LAN: artículos 1, 2, 3 (fracciones IV, V), 4, 7 (fracciones II, IV, VIII), 9 (fracciones I, XIII); Reglamento de la LAN: artículo 2 (fracciones IV, V, VIII, XII, XIV, XVI-XXV), y Reglamento Interior de la Semarnat: artículo 44.

17. El artículo 45(2) del Acuerdo establece:

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,

Al analizar la petición SEM-00-006 (Tarahumara), la cual asevera omisiones en la aplicación de las disposiciones de la LGEEPA en torno al procedimiento de denuncia popular y el recurso de revisión, el Secretariado determinó que

[e]s claro entonces, que las disposiciones que establecen el recurso de revisión satisfacen la definición de legislación ambiental del ACAAN porque al igual que en el caso de la denuncia popular, estas disposiciones establecen un mecanismo cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente mediante la participación de cualquier persona en la vigilancia del cumplimiento de la ley ambiental.¹⁸

En casos anteriores, para determinar si una petición se refería a una omisión en la aplicación efectiva de la ley, el Secretariado examinaba si los peticionarios aseveraban una omisión en el cumplimiento de una obligación legal específica.¹⁹ El Anexo 1 de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legislativas identificadas por los Peticionarios. De estas disposiciones, algunas contienen definiciones,²⁰ otras contienen listas de atribuciones del gobierno federal de acuerdo con la LGEEPA,²¹ y de la CNA y los consejos de cuenca de acuerdo con la LAN.²² Se incluyen las disposiciones que definen los objetivos y campos de aplicación de la LGEEPA²³ y de la LAN,²⁴ además de disposiciones que listan asuntos que se consideran de utilidad pública.²⁵ La petición

(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.

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.

18. Véase SEM-00-006 (Tarahumara), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001) en la página 8.

19. Véase SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999) en la página 7.

20. El artículo 3 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental: el artículo 3 de la LAN: el artículo 2 del Reglamento de la LAN.

21. El artículo 5 de la LGEEPA.

22. Artículos 4, 9 y 13 de la LAN y artículo 44 del Reglamento Interior de la Semarnat.

23. Artículo 1 de la LGEEPA.

24. Artículos 1 y 2 de la LAN.

25. Artículo 2 de la LGEEPA y artículo 7 de la LAN.

también enumera disposiciones que listan principios o criterios que el Ejecutivo Federal observará, por ejemplo, para la conducción de la política ambiental,²⁶ y considerará para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre y para el aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos.²⁷ Se listan las disposiciones de la LGEEPA que enumeran las facultades de vigilancia y inspección de la Semarnat, además de la disposición que faculta a la Semarnat para ordenar medidas de seguridad en materia ambiental.²⁸

La petición se basa también en una disposición que prevé que el Ejecutivo Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas ambientales, y otra que dispone que el Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.²⁹ La petición identifica una disposición que establece que la Semarnat deberá formular y ejecutar programas de restauración ecológica en aquellas áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos.³⁰ Se identifica también una disposición que prevé que la Semarnat realizará un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan.³¹

El Secretariado concluyó que de las disposiciones de referencia, las que contienen definiciones,³² las que describen el objetivo y campo de aplicación de la LGEEPA³³ y de la LAN,³⁴ y las listas de lo que se considera de utilidad pública,³⁵ mientras sirven para interpretar el sentido de las demás disposiciones de estas leyes, no son disposiciones cuya aplicación se puede revisar de acuerdo con el artículo 14 del ACAAN, porque no confieren a la autoridad alguna facultad, o bien, le imponen alguna obligación. Respecto de las demás disposiciones, el Secretariado determinó que en cuanto su propósito principal es la protección del medio ambiente y confieren a la autoridad alguna atribución o facultad, o le imponen alguna obligación, los alegatos de los Peticionarios respecto de

26. Artículo 15 de la LGEEPA.

27. Artículos 79, 80, 88 y 89 de la LGEEPA.

28. Artículos 161-170 de la LGEEPA.

29. Artículos 18 y 157 de la LGEEPA.

30. Artículo 78 de la LGEEPA.

31. Artículo 133 de la LGEEPA.

32. El artículo 3 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental: el artículo 3 de la LAN: el artículo 2 del Reglamento de la LAN.

33. Artículo 1 de la LGEEPA.

34. Artículos 1 y 2 de la LAN.

35. Artículo 2 de la LGEEPA y artículo 7 de la LAN.

presumidas omisiones en su aplicación efectiva se pueden revisar de acuerdo con los criterios establecidos en los incisos a)-f) del artículo 14(1) del Acuerdo.

El Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos a), b) y f) del artículo 14(1) del Acuerdo, toda vez que fue presentada por escrito en español, el idioma designado por México para tales efectos;³⁶ los Peticionarios se identifican claramente en la petición,³⁷ y, a partir de la información proporcionada por los Peticionarios, es posible constatar que tienen su domicilio en México.

En cuanto a los requisitos establecidos en los incisos c) y e), el Secretariado determinó que la información y documentos proporcionados por los Peticionarios son suficientes para permitir al Secretariado analizar algunos alegatos de la petición. En la parte V de la petición, que lleva el encabezado "Omisiones en la aplicación de la normatividad ambiental: acuerdo paralelo y legislación mexicana," los Peticionarios aseveran que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación de ciertas disposiciones de la LGEEPA y la LAN³⁸ al no: 1) aplicar de manera efectiva las políticas elaboradas con la participación de la sociedad civil en lo que se refiere a la Cuenca (ejemplo de la Presa Arcediano);³⁹ 2) dar seguimiento a quejas de ciudadanos que vigilan el cumplimiento de la Ley (ejemplo de las quejas de los habitantes de Juanacatlán respecto de la contaminación del Río Santiago);⁴⁰ 3) ejercer las atribuciones que confiere la LAN a la CNA en cuanto a firmar y ejecutar acuerdos sobre el uso y distribución del agua en la Cuenca.⁴¹ La petición cuenta con 27 anexos que contienen información que se relaciona a las afirmaciones contenidas en la petición respecto de los asuntos mencionados arriba. Entre los anexos se encuentran copias de correspondencia con las autoridades, informes técnicos, copias de acuerdos de coordinación entre entidades federales y estatales para la gestión del agua en la Cuenca, decretos, fotografías, artículos periodísticos y documentos de otro tipo. La petición también señala que el asunto se comunicó por escrito a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("Profepa"), la CNA, la Semarnat y otras autoridades.⁴²

36. Véase también el apartado 3.2 de las *Directrices para la Presentación de Peticiones* ("las Directrices").

37. Página 2 de la petición.

38. Página 7 de la petición. Véase el Anexo 1 de esta determinación.

39. Página 8 y 9 de la petición.

40. Página 12 de la petición.

41. Páginas 9 y 10 de la petición.

42. Véase recurso de revocación, páginas 4 y 5 de la petición y anexos XVI y XVII; documento de reflexión, página 5 de la petición y anexo XX; escrito al Presidente de

El 15 de agosto y el 2 de septiembre de 2003, el Secretariado solicitó a los Peticionarios una copia de un acuerdo de la Profepa, mencionado en un anexo a la petición, notificado al C. Manuel Villagómez Rodríguez, presidente de la Fundación Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico, A.C., el 28 de marzo de 2003 y que se relaciona con una denuncia popular interpuesta por esta persona.⁴³ Los Peticionarios entregaron al Secretariado una copia de tal acuerdo el 18 de septiembre de 2003,⁴⁴ seguido el 2 de octubre por un oficio de la CNA al que se refiere el multicitado acuerdo de la Profepa. También el 2 de octubre, los Peticionarios proporcionaron al Secretariado copias de artículos periodísticos relacionados a un desvío del trasvase de la presa Solís en el estado de Guanajuato por parte de un grupo de campesinos, y copias de peticiones respecto del estado del Lago de Chapala.⁴⁵

Respecto al inciso d) del artículo 14(1) del Acuerdo, el Secretariado concluyó que la petición no parece estar encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la legislación ambiental en México. Esto en virtud de que la petición está esencialmente referida a omisiones de la autoridad en México y no al cumplimiento de una empresa en particular. La petición tampoco plantea una cuestión intrascendente.⁴⁶

la República, página 6 de la petición y anexo XXII; escrito a la CNA, página 6 de la petición y anexo XXIII; denuncia popular, página 7 de la petición y anexo II; denuncias de los habitantes de Juanacatlán, página 7 de la petición y anexo XXV.

43. Véase el anexo II de la petición, carta de Manuel Villagómez Rodríguez fechada el 10 de abril de 2003 y dirigida al delegado de la Profepa en el estado de Jalisco. Véase también el apartado 5.5 de las Directrices: "La petición deberá indicar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte en cuestión e indicar la respuesta de la Parte, si la hubiera. El Peticionario adjuntará con la petición, copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades pertinentes [...] y el apartado 3.10 de las Directrices: "El Secretariado podrá notificar en cualquier momento al Peticionario la existencia de errores menores de forma en la petición para que éste los rectifique".
44. El oficio recibido por el Secretariado tiene el número P.F.-E27-D.D.Q.-1100-(02) 5698 y lleva la fecha 26 de noviembre del 2002.
45. Carta del Gerente Regional Lerma Santiago Pacífico de la CNA, Raúl Antonio Iglesias Benítez, al delegado de la Profepa para el estado de Jalisco, Oficio No. BOO.00.R12.07.3/86, Asunto: Relativo al oficio No. P.F.-E27.-D.D.A.Q.P.S.-0835-(02) 4270, recibida por la Profepa el 25 de octubre del 2002.
46. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado, al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, 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".

b) El artículo 14(2) del ACAAN

El artículo 14(2) del ACAAN dispone que cuando el Secretariado considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1 del artículo 14, determinará si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (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 del ACAAN;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Con la orientación de las consideraciones expuestas arriba, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte. De acuerdo con el inciso a) del artículo 14(2), la petición alega daño a las personas y organizaciones que la presentaron: dos de los Peticionarios son habitantes de Juanacatlán, donde, según se asevera, el estado de contaminación del río Santiago está teniendo efectos nocivos en la salud de las personas.⁴⁷ Además, todos los Peticionarios aseveran que la presumida falta por parte de la autoridad ambiental de ejercer las atribuciones que le confieren la LAN y la LGEEPA para la protección de los ecosistemas acuáticos “se ha traducido en [...] la imposibilidad material por parte de los denunciantes de ejercer las garantías procesales para acceder a justicia en cuanto a la legalidad de los actos de la autoridad en materia de aguas en México [...].⁴⁸”

Respecto del inciso b) del artículo 14(2), la petición también plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, sobre todo las dispuestas en los incisos (a), (g) y (j) del artículo 1 del ACAAN. En cuanto al inciso c), uno de los Peticionarios ha interpuesto una denuncia popular ante la Profepa, que aborda temas similares a los que se plantean en la petición, por lo que se comprueba haber acudido a los recursos al alcance de los particulares.⁴⁹

47. Página 12 de la petición.

48. *Ibid.*

49. Anexo II de la petición.

Finalmente, con respecto al inciso d), la petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, sino también en actas de autoridades ambientales y otros escritos.

Tras haber analizado las aseveraciones contenidas en la parte V de la petición a la luz de la información proporcionada y las disposiciones legislativas citadas por los Peticionarios bajo el rubro “Legislación ambiental mexicana cuya aplicación fue omitida,” el Secretariado considera que se amerita solicitar una respuesta a la Parte respecto de la aplicación de las siguientes disposiciones legislativas en cuanto a los siguientes asuntos identificados por los Peticionarios: artículos 88 fracciones II y III, 89 y 157 de la LGEEPA respecto del Proyecto de la Presa Arcediano; artículo 88 fracción I y 133 de la LGEEPA respecto de las quejas ciudadanas de habitantes de Juanacatlán en cuanto al estado de contaminación del Río Santiago; artículos 4, 7 fracción IV y 9 fracción XIII de la LAN en cuanto a la conclusión y ejecución de acuerdos sobre el uso y distribución de agua en la Cuenca.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado examinó la petición SEM-03-003 (Lago de Chapala II) de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que algunas aseveraciones de la misma cumplen, según las razones expuestas en esta determinación, con todos los requisitos allí establecidos. 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 una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, a las aseveraciones de los Peticionarios respecto de la aplicación de las siguientes disposiciones legislativas en cuanto a los siguientes asuntos: artículos 88 fracciones II y III, 89 y 157 de la LGEEPA respecto del Proyecto de la Presa Arcediano; artículos 88 fracción I y 133 de la LGEEPA respecto de las quejas ciudadanas de habitantes de Juanacatlán en cuanto al estado de contaminación del Río Santiago, y artículos 4, 7 fracción IV y 9 fracción XIII de la LAN en cuanto a la conclusión y ejecución de acuerdos sobre el uso y distribución de agua en la Cuenca, y así lo hace.

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 notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que a la Parte interesada ya se le enviaron copias de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Katia Opalka
Oficial jurídica
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Lic. José Manuel Bulás, Semarnat
Sra. Norine Smith, Ministerio de Medio Ambiente de Canadá
Sra. Judith E. Ayres, EPA de EU
Dra. Raquel Gutiérrez Nájera, Instituto de Derecho
Ambiental, A.C.
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo de la CCA

Anexo 1

LGEEPA

Artículo 1

La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX – G de la Constitución;

- IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y
- X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

Artículo 2

Se consideran de utilidad pública:

- I.- El ordenamiento ecológico del territorio nacional en los casos previstos por ésta y las demás leyes aplicables;
- II.- El establecimiento, protección y preservación de las áreas naturales protegidas y de las zonas de restauración ecológica;
- III.- La formulación y ejecución de acciones de protección y preservación de la biodiversidad del territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, así como el aprovechamiento de material genético; y
- IV.- El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

Artículo 5

Son facultades de la Federación:

- III.- La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

- IV.- La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado; [...]
- XI.- La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia; [...]
- XVI.- La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley; [...]
- XIX.- La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven; [...]

Artículo 18

El Gobierno Federal promoverá la participación de los distintos grupos sociales en la elaboración de los programas que tengan por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, según lo establecido en esta Ley y las demás aplicables.

Artículo 78

En aquellas áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos, la Secretaría deberá formular y ejecutar programas de restauración ecológica, con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los procesos naturales que en ella se desarrollaban.

En la formulación, ejecución y seguimiento de dichos programas, la Secretaría deberá promover la participación de los propietarios, poseedores, organizaciones sociales, públicas o privadas, pueblos indígenas, gobiernos locales, y demás personas interesadas.

Artículo 79

Para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, se considerarán los siguientes criterios:

- I.- La preservación de la biodiversidad y del hábitat natural de las especies de flora y fauna que se encuentran en el territorio

nacional y en las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción; [...]

- III.- La preservación de las especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial; [...]

Artículo 80

Los criterios para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, a que se refiere el artículo 79 de esta Ley, serán considerados en:

- I.- El otorgamiento de concesiones, permisos y, en general, de toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento, posesión, administración, conservación, repoblación, propagación y desarrollo de la flora y fauna silvestres; [...]
- VII.- La creación de áreas de refugio para proteger las especies acuáticas que así lo requieran; [...]

Artículo 83

El aprovechamiento de los recursos naturales en áreas que sean el hábitat de especies de flora o fauna silvestres, especialmente de las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción, deberá hacerse de manera que no se alteren las condiciones necesarias para la subsistencia, desarrollo y evolución de dichas especies.

La Secretaría deberá promover y apoyar el manejo de la flora y fauna silvestre, con base en el conocimiento biológico tradicional, información técnica, científica y económica, con el propósito de hacer un aprovechamiento sustentable de las especies.

Artículo 88

Para el aprovechamiento racional del agua y los ecosistemas acuáticos se considerarán los siguientes criterios:

- I.- Corresponde al Estado y a la Sociedad la protección de los ecosistemas acuáticos y del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico;
- II.- El aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que comprenden los ecosistemas acuáticos deben realizarse de manera que no se afecte su equilibrio ecológico;

- III.- Para mantener la integridad y el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico, se deberá considerar la protección de suelos y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua, y la capacidad de recarga de los acuíferos, [...]

Artículo 89

Los criterios para el aprovechamiento racional del agua y de los ecosistemas acuáticos, serán considerados en:

- I.- La formulación e integración del Programa Nacional Hidráulico;
- II.- El otorgamiento de concesiones, permisos, y en general toda clase de autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales o la realización de actividades que afecten o puedan afectar el ciclo hidrológico;
- III.- El otorgamiento de autorizaciones para la desviación, extracción o derivación de aguas de propiedad nacional;
- IV.- El establecimiento de zonas reglamentadas, de veda o de reserva;
- V.- Las suspensiones o revocaciones de permisos, autorizaciones, concesiones o asignaciones otorgados conforme a las disposiciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales, en aquellos casos de obras o actividades que dañen los recursos hidráulicos nacionales o que afecten el equilibrio ecológico;
- VI.- La operación y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado que sirven a los centros de población e industrias;
- VII.- Las previsiones contenidas en el programa director para el desarrollo urbano del Distrito Federal respecto de la política de reuso de aguas;
- VIII.- Las políticas y programas para la protección de especies acuáticas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial;
- IX.- Las concesiones para la realización de actividades de acuacultura, en términos de lo previsto en la Ley de Pesca, y

- X.- La creación y administración de áreas o zonas de protección pesquera.

Artículo 133

La Secretaría, con la participación que en su caso corresponda a la Secretaría de Salud conforme a otros ordenamientos legales, realizará un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan. En los casos de aguas de jurisdicción local se coordinará con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

Artículo 157

El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

Artículo 161

La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven.

En las zonas marinas mexicanas la Secretaría, por sí o por conducto de la Secretaría de Marina, realizará los actos de inspección, vigilancia y, en su caso, de imposición de sanciones por violaciones a las disposiciones de esta Ley.

Artículo 162

Las autoridades competentes podrán realizar, por conducto de personal debidamente autorizado, visitas de inspección, sin perjuicio de otras medidas previstas en las leyes que puedan llevar a cabo para verificar el cumplimiento de este ordenamiento.

Dicho personal, al realizar las visitas de inspección, deberá contar con el documento oficial que los acredite o autorice a practicar la inspección o verificación, así como la orden escrita debidamente fundada y motivada, expedida por autoridad competente, en la que se precisará el lugar o zona que habrá de inspeccionarse y el objeto de la diligencia.

Artículo 163

El personal autorizado, al iniciar la inspección, se identificará debidamente con la persona con quien se entienda la diligencia, exhibiéndole, para tal efecto credencial vigente con fotografía, expedida por autoridad competente que lo acredite para realizar visitas de inspección en la materia, y le mostrará la orden respectiva, entregándole copia de la misma con firma autógrafa, requiriéndola para que en el acto designe dos testigos.

En caso de negativa o de que los designados no acepten fungir como testigos, el personal autorizado podrá designarlos, haciendo constar esta situación en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que esta circunstancia invalide los efectos de la inspección.

En los casos en que no fuera posible encontrar en el lugar de la visita persona que pudiera ser designada como testigo, el personal actuante deberá asentar esta circunstancia en el acta administrativa que al efecto se levante, sin que ello afecte la validez de la misma.

Artículo 164

En toda visita de inspección se levantará acta, en la que se harán constar en forma circunstanciada los hechos u omisiones que se hubiesen presentado durante la diligencia, así como lo previsto en el artículo 67 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Concluida la inspección, se dará oportunidad a la persona con la que se entendió la diligencia para que en el mismo acto formule observaciones en relación con los hechos u omisiones asentados en el acta respectiva, y para que ofrezca las pruebas que considere convenientes o haga uso de ese derecho en el término de cinco días siguientes a la fecha en que la diligencia se hubiere practicado.

A continuación se procederá a firmar el acta por la persona con quien se entendió la diligencia, por los testigos y por el personal autorizado, quien entregará copia del acta al interesado.

Si la persona con quien se entendió la diligencia o los testigos, se negaren a firmar el acta, o el interesado se negare a aceptar copia de la misma, dichas circunstancias se asentarán en ella, sin que esto afecte su validez y valor probatorio.

Artículo 165

La persona con quien se entienda la diligencia estará obligada a permitir al personal autorizado el acceso al lugar o lugares sujetos a inspección en los términos previstos en la orden escrita a que se hace referencia en el artículo 162 de esta Ley, así como a proporcionar toda clase de información que conduzca a la Véaseificación del cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables, con excepción de lo relativo a derechos de propiedad industrial que sean confidenciales conforme a la Ley. La información deberá mantenerse por la autoridad en absoluta reserva, si así lo solicita el interesado, salvo en caso de requerimiento judicial.

Artículo 166

La autoridad competente podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para efectuar la visita de inspección, cuando alguna o algunas personas obstaculicen o se opongan a la práctica de la diligencia, independientemente de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 167

Recibida el acta de inspección por la autoridad ordenadora, requerirá al interesado, cuando proceda, mediante notificación personal o por correo certificado con acuse de recibo, para que adopte de inmediato las medidas correctivas o de urgente aplicación que, en su caso, resulten necesarias para cumplir con las disposiciones jurídicas aplicables, así como con los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones respectivas, señalando el plazo que corresponda para su cumplimiento, fundando y motivando el requerimiento. Asimismo, deberá señalarse al interesado que cuenta con un término de quince días para que exponga lo que a su derecho convenga y, en su caso, aporte las pruebas que considere procedentes en relación con la actuación de la Secretaría.

Admitidas y desahogadas las pruebas ofrecidas por el interesado, o habiendo transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior, sin que haya hecho uso de ese derecho, se pondrán a su disposición las actuaciones, para que en un plazo tres días hábiles, presente por escrito sus alegatos.

Artículo 168

Una vez recibidos los alegatos o transcurrido el término para presentarlos, la Secretaría procederá, dentro de los veinte días siguientes, a dictar por escrito la resolución respectiva, misma que se notificará al interesado, personalmente o por correo certificado con acuse de recibo.

Durante el procedimiento y antes de que se dicte resolución, el interesado y la Secretaría, a petición del primero, podrán convenir la realización de las acciones de restauración o compensación de daños necesarias para la corrección de las presuntas irregularidades observadas. La instrumentación y evaluación de dicho convenio, se llevará a cabo en los términos del artículo 169 de esta Ley.

Artículo 169

En la resolución administrativa correspondiente, se señalarán o, en su caso, adicionarán, las medidas que deberán llevarse a cabo para corregir las deficiencias o irregularidades observadas, el plazo otorgado al infractor para satisfacerlas y las sanciones a que se hubiere hecho acreedor conforme a las disposiciones aplicables.

Dentro de los cinco días hábiles que sigan al vencimiento del plazo otorgado al infractor para subsanar las deficiencias o irregularidades observadas, éste deberá comunicar por escrito y en forma detallada a la autoridad ordenadora, haber dado cumplimiento a las medidas ordenadas en los términos del requerimiento respectivo.

Cuando se trate de segunda o posterior inspección para verificar el cumplimiento de un requerimiento o requerimientos anteriores, y del acta correspondiente se desprenda que no se ha dado cumplimiento a las medidas previamente ordenadas, la autoridad competente podrá imponer además de la sanción o sanciones que procedan conforme al artículo 171 de esta Ley, una multa adicional que no exceda de los límites máximos señalados en dicho precepto.

En los casos en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades detectadas, en los plazos ordenados por la Secretaría, siempre y cuando el infractor no sea reincidente, y no se trate de alguno de los supuestos previstos en el artículo 170 de esta Ley, ésta podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.

En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados que pudieran configurar uno o más delitos.

Artículo 170

Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

- I.- La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;
- II.- El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o
- III.- La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

Asimismo, la Secretaría podrá promoverse ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.

REGLAMENTO DE LA LGEEPA EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL

Artículo 3

Para los efectos del presente reglamento se considerarán las definiciones contenidas en la ley y las siguientes:

[...]

- III.- Daño ambiental: Es el que ocurre sobre algún elemento ambiental a consecuencia de un impacto ambiental adVéase;

-
- IV.- Daño a los ecosistemas: Es el resultado de uno o más impactos ambientales sobre uno o varios elementos ambientales o procesos del ecosistema que desencadenan un desequilibrio ecológico;
- V.- Daño grave al ecosistema: Es aquel que propicia la pérdida de uno o varios elementos ambientales, que afecta la estructura o función, o que modifica las tendencias evolutivas o sucesionales del ecosistema;
- VI. Desequilibrio ecológico grave: Alteración significativa de las condiciones ambientales en las que se prevén impactos acumulativos, sinérgicos y residuales que ocasionarían la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas;
- VII. Impacto ambiental acumulativo: El efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionado por la interacción con otros que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente;
- VIII. Impacto ambiental sinérgico: Aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente;
- IX. Impacto ambiental significativo o relevante: Aquel que resulta de la acción del hombre o de la naturaleza, que provoca alteraciones en los ecosistemas y sus recursos naturales o en la salud, obstaculizando la existencia y desarrollo del hombre y de los demás seres vivos, así como la continuidad de los procesos naturales; [...]

LAN

Artículo 1

La presente ley es reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

Artículo 2

Las disposiciones de esta ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente ley señala.

Artículo 3

Para los efectos de esta ley se entenderá por:

[...]

- IV.- Cuenca hidrológica: el territorio donde las aguas fluyen al mar a través de una red de cauces que conVéasegen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aún sin que desemboquen en el mar. La cuenca, conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión del recurso hidráulico;
- V.- La Comisión: la Comisión Nacional del Agua, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; [...]

Artículo 4

La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de La Comisión.

Artículo 7

Se declara de utilidad pública:

[...]

- II.- La protección, mejoramiento y conservación de cuencas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de propiedad nacional, así como la infiltración de aguas para reabastecer mantos acuíferos y la derivación de las aguas de una cuenca o región hidrológica hacia otras; [...]
- IV.- Reestablecer el equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, incluidas las limitaciones de extracción, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico; [...]

- VIII.- La instalación de los dispositivos necesarios para la medición de la cantidad y calidad de las aguas nacionales.

Artículo 9

Son atribuciones de La Comisión:

- I.- Ejercer las atribuciones que conforme a la presente ley corresponden a la autoridad en materia hidráulica, dentro del ámbito de la competencia federal, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal; [...]
- XIII.- Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente ley, interpretarla para efectos administrativos, y aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia que no estén reservados al Ejecutivo Federal; [...]

REGLAMENTO DE LA LAN

Artículo 2

Para los efectos de este “Reglamento”, se entiende por:

[...]

- IV. Condiciones particulares de descarga: el conjunto de parámetros físicos, químicos y biológicos y de sus niveles máximos permitidos en las descargas de agua residual, determinados por “La Comisión” para un usuario, para un determinado uso o grupo de usuarios o para un cuerpo receptor específico, con el fin de preservar y controlar la calidad de las aguas conforme a la “Ley” y este “Reglamento”;
- V. Corriente permanente: la que tiene un escurrimiento superficial que no se interrumpe en ninguna época del año, desde donde principia hasta su desembocadura; [...]
- VIII. Cuota natural de renovación de las aguas: el volumen de agua renovable anualmente en una cuenca o acuífero; [...]
- XII. Humedales: las zonas de transición entre los sistemas acuáticos y terrestres que constituyen áreas de inundación temporal o permanente, sujetas o no a la influencia de mareas, como pantanos, ciénagas y marismas, cuyos límites los constituyen el tipo

de vegetación hidrófila de presencia permanente o estacional; las áreas en donde el suelo es predominantemente hídrico; y las áreas lacustres o de suelos permanentemente húmedos, originadas por la descarga natural de acuíferos; [...]

- XIV. Lago o Laguna: el vaso de propiedad federal de formación natural que es alimentado por corriente superficial o aguas subterráneas o pluviales, independientemente que dé o no origen a otra corriente, así como el vaso de formación artificial que se origina por la construcción de una presa; [...]
- XVI. Uso agrícola: la utilización de agua nacional destinada a la actividad de siembra, cultivo y cosecha de productos agrícolas, y su preparación para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial;
- XVII. Uso agroindustrial: la utilización de agua nacional para la actividad de transformación industrial de los productos agrícolas y pecuarios;
- XVIII. Uso doméstico: para efectos del artículo 3o., fracción XI de la "Ley", la utilización de agua nacional destinada al uso particular de las personas y del hogar, riego de sus jardines y de sus árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de sus animales domésticos que no constituya una actividad lucrativa;
- XIX. Uso en acuicultura: la utilización de agua nacional destinada al cultivo, reproducción y desarrollo de cualquier especie de la fauna y flora acuáticas;
- XX. Uso en servicios: la utilización de agua nacional para servicios distintos de los señalados en las fracciones XVI a XXV, de este artículo;
- XXI. Uso industrial: la utilización de agua nacional en fábricas o empresas que realicen la extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como la que se utiliza en parques industriales, en calderas, en dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aún en estado de vapor, que sea usada para la generación de energía eléctrica o para cualquier otro uso o aprovechamiento de transformación;

-
- XXII. Uso para conservación ecológica: el caudal mínimo en una corriente o el volumen mínimo en cuerpos receptores o embalses, que deben conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema;
- XXIII. Uso pecuario: la utilización de agua nacional para la actividad consistente en la cría y engorda de ganado, aves de corral y animales, y su preparación para la primera enajenación, siempre que no comprendan la transformación industrial;
- XXIV. Uso público urbano: la utilización de agua nacional para centros de población o asentamientos humanos, a través de la red municipal, y
- XXV. Usos múltiples: la utilización de agua nacional aprovechada en más de uno de los usos definidos en la "Ley" y el presente "Reglamento", salvo el uso para conservación ecológica, el cual está implícito en todos los aprovechamientos.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SEMARNAT

Artículo 44

La Comisión Nacional del Agua tendrá las atribuciones que se establecen en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento, este ordenamiento y las demás disposiciones aplicables, las cuales serán ejercidas por las unidades administrativas que la integran, sin perjuicio de su ejercicio directo por parte del Director General de dicha Comisión.

Asimismo, deberá aplicar las políticas y disposiciones emitidas en materia de transparencia y acceso a la información.

SEM-03-004
(ALCA-Iztapalapa II)

PETICIONARIO: ÁNGEL LARA GARCÍA

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 17 de junio de 2003

RESUMEN: El Peticionario asevera que México está omitiendo aplicar de manera efectiva su legislación ambiental respecto de una denuncia popular que entregó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en 1995. El Peticionario alega que hay irregularidades de carácter ambiental en la operación por parte de ALCA, S.A. de C.V. (ALCA), una fábrica de material para hacer calzado ubicada en la colonia Santa Isabel Industrial, Delegación Iztapalapa, México D.F., donde vive el Peticionario. Asevera que su salud y la de su familia fueron afectadas por contaminación generada por la empresa.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1)(2)
(9 de septiembre de 2003) 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).

ART. 15(1)
(23 de agosto de 2004) Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).

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

Petición número:	SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II)
Peticionario:	Ángel Lara García
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de petición:	17 de junio de 2003
Fecha de la determinación:	9 de septiembre de 2003

I. ANTECEDENTES

El 25 de noviembre de 2002, Ángel Lara García (“el Peticionario”) presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“el Secretariado”) una petición (SEM-02-005/ALCA-Iztapalapa) en conformidad con los artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“ACAAN” o “el Acuerdo”). El 17 de diciembre de 2002, el Secretariado determinó que dicha petición no cumplía con los requisitos de los incisos (c) y (d) del artículo 14(1) del ACAAN. Con base en el apartado 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones* (“las Directrices”), el Secretariado advirtió al Peticionario, en el momento de notificarle su determinación, que contaba con 30 días para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

El 17 de junio de 2003, el Peticionario, luego de señalar que por falta de recursos le fue imposible enmendar su escrito original en el tiempo señalado, presentó al Secretariado una nueva petición (SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II) en conformidad con los artículos 14 y 15 del

Acuerdo.¹ El 3 de julio de 2003, el Peticionario confirmó por escrito su intención de que el Secretariado, al revisar la nueva petición, tome en cuenta la información contenida en la petición original.

Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). Si considera que una petición cumple con esos requisitos, el Secretariado debe determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2).

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II cumple con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte con acuerdo al artículo 14(2), por las razones que a continuación se exponen.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario sostiene que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación de una fábrica de material para calzado, propiedad de la empresa ALCA, SA de CV ("ALCA"), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, DF.² El Peticionario afirma que las emisiones atmosféricas de la fábrica y el manejo de sustancias y residuos peligrosos por los empleados de ALCA violan el artículo 150 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* ("la LGEEPA") y los artículos 414 párrafo primero y 415 fracción I del *Código Penal Federal* ("el CPF").³ En particular, se desprende que el Peticionario asevera que la empresa ilícitamente, sin aplicar las medidas de prevención y seguridad, realiza actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que causan daño al ambiente.⁴ El Peticionario también sostiene que ALCA, sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, emita, despidió o descarga en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente.⁵ Se destaca por fin que el Peticionario alega que la empresa está omitiendo manejar materiales y residuos peligrosos con arreglo a la LGEEPA y las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y

1. Páginas 1 y 5 de la petición.

2. Páginas 1, 3 y 4 de la petición.

3. Páginas 3 y 4 de la petición.

4. Página 3 de la petición, en letra negrita.

5. *Ibid.*

Recursos Naturales.⁶ El Peticionario asevera que estas presuntas violaciones están causando contaminación que daña su salud y la de su familia.⁷ Asevera además que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“la Profepa”), a pesar de haber comprobado la existencia de violaciones al inspeccionar la fábrica, dio por concluido el trámite de una denuncia popular interpuesta por el Peticionario sin, por lo tanto, tomar las acciones necesarias para poner fin a las presuntas violaciones.⁸

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

6. Página 4 de la petición, en letra negrita.

7. Página 2 de la petición.

8. Páginas 1 y 2 de la petición ulterior, SEM-02-005/ALCA-Iztapalapa, página 2 de la petición y anexo: Acta administrativa de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, Dirección General de Atención Ciudadana, Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana, Subdirección de Atención Directa y Gestión Inmediata de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con fecha 23 de octubre de 2002.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios, en esta etapa se requiere al menos de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos.⁹ Por lo tanto, el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. En la petición, el Peticionario afirma: “...asevero que el Estado mexicano está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.¹⁰ La petición hace referencia a los artículos 3 fracción I y 150 de la LGEEPA y a los artículos 414 párrafo primero y 415 fracción I del CPF. De acuerdo con la definición contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, estas disposiciones califican como “legislación ambiental” porque su propósito principal coincide con la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales. Las primeras dos disposiciones se refieren respectivamente a la definición legal del término “ambiente”, así como al deber de manejar los materiales y residuos peligrosos con arreglo a la legislación ambiental.¹¹ Por su parte, los artículos 414 párrafo primero y 415 fracción I del CPF sancionan penalmente a aquellos que ilícitamente o sin aplicar las medidas de prevención y seguridad necesarias realicen, ordenen o autoricen actividades con sustancias consideradas peligrosas o emisiones de gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionen daños al ambiente.¹²

9. En este sentido, véanse la Determinación conforme al artículo 14(1) en relación con la petición SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, *et al.*, y la Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) relativa a la petición SEM-98-003/Department of the Planet Earth, *et al.*, en su versión revisada.

10. Página 1 de la petición.

11. Artículo 3 de la LGEEPA:

“Para los efectos de esta Ley se entiende por:

“I.- Ambiente: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados...”

Artículo 150 de la LGEEPA:

“Los materiales y residuos peligrosos deberán ser manejados con arreglo a la presente Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de Marina y de Gobernación. La regulación del manejo de esos materiales y residuos incluirá según corresponda, su uso, recolección, almacenamiento, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final.”

12. Artículo 414 del CPF:

“Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad,

El Secretariado determina que la petición también satisface los requisitos establecidos en los seis incisos del artículo 14(1), por las siguientes razones. De acuerdo con el inciso a), la petición se presentó por escrito en español, idioma designado por México.¹³ El Peticionario se identificó como Ángel Lara García, con residencia en México, satisfaciendo así los requisitos de los incisos b) y f).¹⁴ De igual forma, la petición cumple con el requisito del inciso e), al señalar que en numerosas ocasiones el asunto se comunicó por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte, y proporciona información sobre la respuesta de la Parte, anejando a la petición copias de correspondencias con las autoridades pertinentes.¹⁵

En su determinación del 17 de diciembre de 2002, el Secretariado concluyó que la petición anterior, SEM-02-005/ALCA-Iztapalapa, no cumplía con los requisitos de los incisos c) y d) del artículo 14(1) porque carecía de información suficiente para permitir al Secretariado analizarla, de acuerdo con el inciso c), y satisfacerse, de acuerdo con el inciso d), que la petición no parecía estar encaminada a hostigar una industria. La nueva petición, SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II, sí contiene información suficiente para permitir al Secretariado analizarla y satisfacerse por cuanto a que la petición no parece estar encaminada a hostigar una industria.

La nueva petición identifica claramente las disposiciones legislativas materia de la petición¹⁶ y se refiere a varias actuaciones del Peticionario ante diversas autoridades para que se sancionen las presuntas violaciones a las disposiciones citadas. En particular, la nueva petición hace referencia a un procedimiento de denuncia popular entablado por el Peticionario que la Profepa dio por concluido el 8 de octubre del 2002

realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radiactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente.”

Artículo 415 del CPF:

“Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien sin aplicar las medidas de prevención o seguridad:

“I. Emita, despida, descargue en la atmósfera, lo autorice u ordene, gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionen daños a los recursos naturales, a la fauna, a la flora, a los ecosistemas o al ambiente, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de competencia federal, conforme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.”

13. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y el apartado 3.2 de las Directrices.

14. Página 1 de la petición.

15. Páginas 1 y 2 de la petición.

16. Páginas 3 y 4 de la petición.

con base en el artículo 199 inciso VII de la LGEEPA, el cual dispone: “Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas: [...] Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección.”

El Peticionario anexó a la nueva petición copia de un oficio de la Profepa en el cual ésta señala haber detectado diversas contravenciones y posibles infracciones a la normatividad ambiental en visitas de inspección practicadas a la fábrica entre 1994 y 2001 en atención a varias denuncias del Peticionario.¹⁷ A la nueva petición también se anexó copia de un oficio de la Profepa que menciona que la Delegación de la Profepa en la Zona Metropolitana del Valle de México hubiera informado a la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa

del resultado de las diligencias realizadas en la atención de la denuncia de mérito (promovida por Omar A. Velasco y Ángel Lara García el 19 de noviembre de 1998 y 14 de septiembre del 2000 en contra de la emisión de gases tóxicos por parte de ALCA), en los siguientes términos: que con fecha 7 de septiembre del 2001 se dictó resolución administrativa, No. 1460/01-D, en contra de la empresa denunciada y que todos los procedimientos administrativos abiertos a la empresa ALCA, S.A. de C.V., se encuentran debidamente concluidos.¹⁸

En un acta administrativa anexa a la nueva petición, el Peticionario declara: “[...] nunca se me hizo del conocimiento tal resolución, es decir, de la supuesta inspección nunca se informó nada al respecto [...]”.¹⁹ Afirma que siguen las emisiones que están afectando su salud y la de su familia.²⁰

De acuerdo con el inciso (d) del artículo 14(1), la nueva petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Si bien la petición se refiere al presumido incumplimiento de una empresa en particular con las normas ambientales, las aseveraciones contenidas en la petición se enfocan en las actuaciones de las

17. Carta de Edgar del Villar Alvelais, Director General, Dirección General de Denuncias Ambientales de la Profepa, dirigida a la diputada Lorena Ríos Martínez, presidenta del Comité de Atención, Orientación y Quejas Ciudadanas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Oficio Num.: DG/094/DI/167/2002; FOLIO: 0274/98/2 con fecha 14 de febrero de 2002.

18. Folio No. 0274/98/2; Asunto: Acuerdo resolutivo, con fecha 8 de octubre de 2002.

19. Acta administrativa de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, Dirección General de Atención Ciudadana, Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana, Subdirección de Atención Directa y Gestión Inmediata de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con fecha 23 de octubre de 2002.

20. *Ibid.*

autoridades ambientales respecto de ALCA.²¹ Además, el Peticionario no es un competidor de ALCA, y la petición no parece intrascendente.

Por las razones expuestas arriba, el Secretariado determinó que la petición satisface todos los requisitos del artículo 14(1).

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

El artículo 14(2) del ACAAN dispone que cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1 del artículo 14, el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (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 del ACAAN;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Orientándose por las consideraciones expuestas arriba, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte. De acuerdo con el inciso (a) del artículo 14(2), la petición alega daño a la salud del Peticionario y la de los miembros de su familia.²² En particular, el Peticionario alega que

derivado de los desechos tóxicos que expulsa (ALCA) hasta la actualidad en forma de vapores y pestilencias altamente desagradables, es que empecé a tener síntomas como astenia, adinamia, mareos, vértigo, cefalea en región occipital y dolor abdominal, acompañado de náusea y vómito, así como temblor fino en extremidades superiores, dolor de cabeza, irritación de los ojos.²³

21. Páginas 1 y 2 de la petición.

22. Página 2 de la petición.

23. Acta Administrativa de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Contraloría Social, Dirección General de Atención Ciudadana, Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con fecha 18 de enero de 2001.

Además, entre los anexos de la petición se encuentran numerosas cartas en las cuales personas que han acudido al domicilio del Peticionario afirman haber sufrido molestia por las emisiones atmosféricas de la fábrica de ALCA.²⁴ La petición también plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, sobre todo las dispuestas en los incisos (a), (g) y (j) del artículo 1 del ACAAN. El Peticionario ha interpuesto denuncias populares ante la Profepa para obtener que se investigue y se ponga fin a las presuntas violaciones en las que está incurriendo ALCA, por lo que ha comprobado haber acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte.²⁵ Finalmente, la petición no se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, sino en actas de autoridades ambientales y otros escritos.

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado examinó la petición SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que la misma cumple con todos los requisitos allí establecidos según las razones expuestas en esta Determinación. 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 una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, y así lo hace.

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 notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que a la Parte interesada ya se le enviaron copias de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

24. Véanse, por ejemplo, carta de la representante de la Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica, Cristina Alcayata, dirigida a Antonio Azuela de la Cueva, Procurador Federal del Medio Ambiente, del 17 de enero de 1997; carta del subdirector de Unidades Gerontológicas del Instituto Nacional de la Senectud (ahora Instituto Nacional de Adultos en Plenitud) Alejandro Marín Guerra, dirigida "A Quien Corresponda", del 5 de diciembre de 2001; carta de Miguel Ángel Barragán Reynaga, Audio Mundo de México, S.A. de C.V., dirigida "A Quien Corresponda", del 23 de octubre de 2002.

25. Página 1 de la petición.

Sometido respetuosamente a su consideración el 9 de septiembre de 2003.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Katia Opalka
Oficial Jurídica
Unidad de Peticiones Ciudadanas

ccp: Dra. Olga Ojeda Cárdenas, Semarnat
Ms. Norine Smith, Environment Canada
Ms. Judith E. Ayres, US EPA
Sr. Ángel Lara García
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo de la CCA

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1)

Número de petición:	SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II)
Peticionario:	Ángel Lara García
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	17 de junio de 2003
Fecha de la determinación:	23 de agosto de 2004

I. RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "Acuerdo" o "ACAAN"), el Secretariado (el "Secretariado") de la Comisión para la Cooperación Ambiental (la "Comisión" o "CCA") puede examinar peticiones ciudadanas que aseveren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1) del Acuerdo, determina entonces si amerita solicitar una respuesta a la Parte correspondiente de conformidad con el artículo 14(2) de dicho Acuerdo. Luego, a la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo si se amerita la elaboración de un expediente de hechos en conformidad con el artículo 15 del Acuerdo. El Consejo, con el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros, puede instruir al Secretariado para que elabore dicho expediente. Elaborado éste, puede ser puesto a disposición pública, también mediante la autorización previa de al menos dos terceras partes de los miembros del Consejo.

La presente notificación contiene el análisis realizado por el Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de si la petición referida, que se presentó el 17 de junio de 2003, amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Esta petición afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental con relación a la operación de una fábrica de material para calzado, propiedad de la empresa ALCA, SA de CV ("ALCA"), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, de la Delegación Iztapalapa en la Ciudad de México, Distrito Federal.¹

El 9 de septiembre de 2003, el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Al mismo tiempo, el Secretariado consideró que también a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2) la petición ameritaba solicitar una respuesta a la Parte. El 4 de diciembre de 2003, México proporcionó al Secretariado una respuesta sobre la petición.

A pesar de que la petición y la respuesta de México aportan información respecto de procedimientos relacionados con las aseveraciones de la petición, continúa habiendo ciertas cuestiones centrales respecto de los mismos. Los procedimientos a los que hacen referencia la petición y la respuesta de México fueron todos concluidos antes de la presentación de la petición en noviembre de 2002 y junio de 2003, en donde el Peticionario aseveraba que ALCA continuaba sus presuntas violaciones a pesar de las acciones que México había llevado a cabo, y el Secretariado no cuenta con información que indique si alguna acción fue emprendido con respecto de las aseveraciones de la petición a partir de la presentación de la misma. En consecuencia, según lo expuesto en esta notificación, de acuerdo con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado notifica al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme a lo que señala el apartado IV del presente documento.

II. LA PETICIÓN

A. Antecedentes

El 25 de noviembre de 2002, Ángel Lara García (el "Peticionario") presentó a este Secretariado una petición (SEM-02-005/ALCA-Iztapalapa) en conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. El 17

1. Páginas 1, 3 y 4 de la petición.

de diciembre de 2002, el Secretariado determinó que dicha petición no cumplía con los requisitos de los incisos (c) y (d) del artículo 14(1) del ACAAN. Con base en el apartado 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones* (las “Directrices”), el Secretariado advirtió al Peticionario, en el momento de notificarle su determinación, que contaba con 30 días para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

El 17 de junio de 2003, el Peticionario, luego de señalar que por falta de recursos le fue imposible enmendar su escrito original en el tiempo señalado, presentó al Secretariado una nueva petición (SEM-03-004/ALCA-Iztapalapa II).² El 3 de julio de 2003, el Peticionario confirmó por escrito su intención de que el Secretariado, al revisar la nueva petición, tome en cuenta la información contenida en la petición original.

Según el ACAAN, el Secretariado puede examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). Si considera que una petición cumple con esos requisitos, el Secretariado debe determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se basa en lo estipulado por el artículo 14(2). El 9 de septiembre, el Secretariado determinó que la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1) y de acuerdo con el artículo 14(2) solicitó una respuesta de México.

B. Resumen de la petición

El Peticionario sostiene que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación de una fábrica de material para calzado, propiedad de la empresa ALCA, SA de CV (“ALCA”), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, DF.³ El Peticionario afirma que las emisiones atmosféricas de la fábrica y el manejo de sustancias y residuos peligrosos por los empleados de ALCA violan el artículo 150 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (la “LGEEPA”) y los artículos 414 párrafo primero y 415 fracción I del *Código Penal Federal* (el “CPF”).⁴ En particular se desprende que el Peticionario asevera que la empresa realiza ilícitamente, sin aplicar las medidas de prevención y seguridad, actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que dañan el ambiente.⁵ El Peticionario también

2. Páginas 1 y 5 de la petición.

3. Páginas 1, 3 y 4 de la petición.

4. Páginas 3 y 4 de la petición.

5. Página 3 de la petición, en letra negrita.

sostiene que ALCA no aplica medidas de prevención o seguridad que impidan la emisión o descarga en la atmósfera de gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente.⁶ El Peticionario alega que la empresa está omitiendo el manejo de materiales y residuos peligrosos con arreglo a la LGEEPA y las normas oficiales mexicanas expedidas en la materia por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”).⁷ El Peticionario asevera que estas presuntas violaciones están causando contaminación que daña su salud y la de su familia.⁸ Asevera además que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”), a pesar de haber comprobado la existencia de violaciones al inspeccionar la fábrica, dio por concluido el trámite de una denuncia popular interpuesta por el Peticionario sin tomar las acciones necesarias para poner fin a las presuntas violaciones.⁹

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

En su respuesta, México enfoca sus argumentos en lo que constituye, asevera, los tres aspectos principales de la petición: a) la violación del artículo 150 de la LGEEPA por parte de la empresa ALCA, SA de CV derivado de una denuncia popular; b) la violación del artículo 415 fracción I del CPF derivada de una denuncia penal, y c) la falta de resolución de un procedimiento presentado ante el Órgano de Control Interno de la Semarnat, en la que se denuncia “contubernio entre los inspectores y la empresa ALCA, con el propósito de encubrir responsabilidades y así evitar la consignación ante la autoridad judicial”.¹⁰

Con respecto a presunta falta de aplicación del artículo 150 de la LGEEPA, México hace referencia a la Denuncia Popular de fecha 10 de noviembre de 1995, mas no proporciona información adicional porque, informa, el expediente se perdió en una inundación del archivo muerto. Sin embargo, México afirma que dicho proceso fue concluido conforme a derecho y que de él no se desprendió ninguna averiguación previa.¹¹ Adicionalmente, México señala que hubo otros procedimientos iniciados contra ALCA, incluidos: 1) un escrito fechado el 10 de noviembre de 1998 que presentó ante la delegación política de Iztapalapa el

6. *Ibid.*

7. Página 4 de la petición, en letra negrita.

8. Página 2 de la petición.

9. Páginas 1 y 2 de la petición y anexo: Acta administrativa de la Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad, Dirección General de Atención Ciudadana, Dirección General Adjunta de Atención Ciudadana, Subdirección de Atención Directa y Gestión Inmediata de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con fecha 23 de octubre de 2002.

10. Página 1 de la Respuesta de la Parte.

11. Página 2 de la Respuesta de la Parte.

coordinador de la Casa de Atención Ciudadana, Omar A. Velasco, quien manifestó la preocupación de los vecinos que habitan en las cercanías de la empresa ALCA, SA de CV, la cual despidе gases tóxicos, como hexano, heptano, estireno, tolueno, xidenol, etc.; 2) Denuncia Popular de fecha 19 de noviembre de 1998 promovida por el mismo señor Omar A. Velasco en contra de la empresa ALCA, SA de CV, por la emisión de gases tóxicos, y 3) una segunda Denuncia Popular presentada por Ángel Lara García de fecha 14 de septiembre de 2000.¹² México informa que de dicho procedimiento en acumulación se derivó una inspección, de fecha 27 de julio del 2001, con la cual se detectaron hechos y omisiones constitutivos de infracciones a la LGEEPA, así como a sus Reglamentos en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, residuos peligrosos e impacto ambiental. Derivado de dicha inspección, el 7 de septiembre de 2001 se sancionó a ALCA con una multa de 2,421.00 pesos, equivalentes a 60 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.¹³ México informó que luego de impuesta la sanción se dio por terminado el procedimiento acumulado al que se hace referencia.¹⁴

Con respecto a la violación del artículo 415 párrafo I del CPF, la Parte refiere una averiguación previa de fecha 14 de marzo de 1999 señalada por el Peticionario con referencia al folio 4099/FEDEC/97. Explica México que dicha denuncia fue presentada en contra de Roberto Guillermo Álvarez Cabañas, Guillermo Antonio Álvarez Zarraga, Alejandra Verónica Álvarez Zarraga y Eduardo Álvarez Cabañas, así como de la empresa ALCA, SA de CV. México menciona que derivado de una opinión técnica se determinó en fecha 22 de agosto de 2000 el no ejercicio de la acción penal, toda vez que de las averiguaciones que se llevaron a cabo no resultó “plenamente acreditado el cuerpo del delito previsto y sancionado por el artículo 415 fracción I del Código Penal Federal, ni la probable responsabilidad de los inculpadос, ya que de las actuaciones se deduce que aun cuando los hechos denunciados pudieran ser constitutivos de delito, también lo es que resulta imposible su existencia por obstáculo material insuperable, ya que las pruebas aportadas son insuficientes para tenerlos por acreditados”.¹⁵

Con respecto a la falta de resolución de un procedimiento presentado ante el Órgano de Control Interno de la Semarnat, señalado por México en su respuesta, nos indica que los procedimientos iniciados por el Peticionario en contra de funcionarios de la Profepa fueron concluidos sin que se emitiera sanción alguna porque no se encontraron elementos

12. Página 2 y 3 de la Respuesta de la Parte

13. Página 3 de la Respuesta de la Parte

14. *Ibidem*

15. Páginas 3, 4, 5 y 6 de la Respuesta de la Parte.

suficientes que acreditaran la presunta responsabilidad de los servidores públicos. México no proporciona al respecto comentario ni información documental adicionales, pues argumenta que esta información se clasificó como confidencial de conformidad con el artículo 13 fracción V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)¹⁶ y el artículo 26 del Reglamento de la LFTAIPG.¹⁷ El Órgano de Control Interno clasificó dicha información como confidencial.

IV. ANÁLISIS

A. Introducción

Esta notificación corresponde a la etapa del proceso prevista en los artículos 14(3) y 15(1) del ACAAN. El Secretariado determinó previamente el 9 de septiembre de 2003 que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1) (a)-(f) del ACAAN.¹⁸ Luego, el Secretariado procedió a evaluar la petición considerando los criterios del artículo 14(2) del ACAAN, y concluyó que la petición ameritaba la solicitud de una respuesta de la Parte, misma que, como se señaló anteriormente, se recibió el día 21 de noviembre de 2003. En congruencia con el artículo 15(1), el Secretariado presenta a continuación las razones por las que considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre el presente expediente.

B. Análisis de las razones por las que se amerita la elaboración de un expediente de hechos

A pesar de que México en su respuesta da una explicación de ciertos procedimientos que ha instaurado con respecto a la empresa ALCA, no proporciona información adicional respecto a las aseveraciones que

16. Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya función pueda...:
 - V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de los contribuyentes, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.
17. Artículo 26. Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades llevarán a cabo la clasificación de la información en el momento en que: Se genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o Se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de los documentos que no se hubieran clasificado previamente. La clasificación podrá referirse a un expediente o a un documento.
18. SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II), Determinación conforme al artículo 14(1) (9 de septiembre de 2003).

la petición contiene en el sentido de que las emisiones atmosféricas de ALCA y su manejo de sustancias y residuos peligrosos presuntamente violan el artículo 150 de la LGEEPA¹⁹ y los artículos 414 párrafo primero y 415 fracción I del el CPF.²⁰ En particular, sobre si ALCA, sin aplicar las

19. LGEEPA, ARTICULO 150. Los materiales y residuos peligrosos deberán ser manejados con arreglo a la presente Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de Marina y de Gobernación. La regulación del manejo de esos materiales y residuos incluirá, según corresponda, su uso, recolección, almacenamiento, transporte, reúso, reciclaje, tratamiento y disposición final.
El Reglamento y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el párrafo anterior contendrán los criterios y listados que identifiquen y clasifiquen los materiales y residuos peligrosos por su grado de peligrosidad, considerando sus características y volúmenes; además, habrán de diferenciar aquellos de alta y baja peligrosidad. Corresponde a la Secretaría la regulación y el control de los materiales y residuos peligrosos.
Asimismo, la Secretaría en coordinación con las dependencias a que se refiere el presente artículo, expedirá las normas oficiales mexicanas en las que se establecerán los requisitos para el etiquetado y envasado de materiales y residuos peligrosos, así como para la evaluación de riesgo e información sobre contingencias y accidentes que pudieran generarse por su manejo, particularmente tratándose de sustancias químicas.
20. CPF, ARTICULO 414. Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa al que ilícitamente, o sin aplicar las medidas de prevención o seguridad, realice actividades de producción, almacenamiento, tráfico, importación o exportación, transporte, abandono, desecho, descarga, o realice cualquier otra actividad con sustancias consideradas peligrosas por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables, radiactivas u otras análogas, lo ordene o autorice, que cause un daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua, al suelo, al subsuelo o al ambiente.
La misma pena se aplicará a quien ilícitamente realice las conductas con las sustancias enunciadas en el párrafo anterior, o con sustancias agotadoras de la capa de ozono y cause un riesgo de daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas, a la calidad del agua o al ambiente.
En el caso de que las actividades a que se refieren los párrafos anteriores se lleven a cabo en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años y la pena económica hasta en mil días multa, a excepción de las actividades realizadas con sustancias agotadoras de la capa de ozono.
Cuando las conductas a las que se hace referencia en los párrafos primero y segundo de este artículo se lleven a cabo en zonas urbanas con aceites gastados o sustancias agotadoras de la capa de ozono en cantidades que no excedan 200 litros, o con residuos considerados peligrosos por sus características biológico-infecciosas, se aplicará hasta la mitad de la pena prevista en este artículo, salvo que se trate de conductas repetidas con cantidades menores a las señaladas cuando superen dicha cantidad.
ARTICULO 415. Se impondrá pena de uno a nueve años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien sin aplicar las medidas de prevención o seguridad:
I. Emita, despida, descargue en la atmósfera, lo autorice u ordene, gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionen daños a los recursos naturales, a la fauna, a la flora, a los ecosistemas o al ambiente, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de competencia federal, conforme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, o

medidas de prevención y seguridad, i) realiza actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que causan daño al ambiente; ii) despiden o descarga en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente, o iii) está omitiendo manejar materiales y residuos peligrosos con arreglo a la LGEEPA y las normas oficiales mexicanas expedidas en la materia por la Semarnat.

En su respuesta, México sólo hace referencia a la denuncia popular presentada por el Peticionario el 10 de noviembre de 1995 (archivada en el expediente 512/1166/09). México informa que dicho expediente de denuncia popular se había perdido por una inundación del archivo muerto, y luego hace referencia a otros procedimientos entablados por Omar Velasco en fecha 10 y 19 de noviembre de 1998, los cuales se habían acumulado con una segunda denuncia presentada por Ángel Lara García el 14 de septiembre de 2000. Estos tres procedimientos tuvieron como resultado la imposición, el 7 de septiembre de 2001, de una multa a ALCA por 2,421.00 pesos. Finalmente, México hace referencia a la averiguación previa 4099/FEDEC/97, presentada por el Peticionario el 14 de marzo de 1997, que tuvo como resultado el no ejercicio de la acción penal, según el resolutivo número 1039/2000 de fecha 22 de agosto de 2000.

A pesar de que la información proveída por México en su respuesta y sus anexos presenta información con respecto de procedimientos relacionados con las aseveraciones en la petición respecto del artículo 150 de la LGEEPA y los artículos 414 (primer párrafo) y 415 sección I del CPF, sigue habiendo cuestiones principales. Primero, los procedimientos discutidos por México en su respuesta fueron todos concluidos antes de que el Peticionario presentara las peticiones de noviembre de 2002 y de junio de 2003, en las cuales éste aseveraba que ALCA continuaba todavía en presunta violación de estas normas a pesar de las acciones emprendidas por México. México no proporciona información con respecto a alguna acción emprendida respecto de posibles violaciones ambientales desde la presentación de la petición.

II. Genere emisiones de ruido, vibraciones, energía térmica o lumínica, provenientes de fuentes emisoras de competencia federal, conforme al ordenamiento señalado en la fracción anterior, que ocasionen daños a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas o al ambiente.

Las mismas penas se aplicarán a quien ilícitamente lleve a cabo las actividades descritas en las fracciones anteriores, que ocasionen un riesgo a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a los ecosistemas o al ambiente.

En el caso de que las actividades a que se refiere el presente artículo se lleven a cabo en un área natural protegida, la pena de prisión se incrementará hasta en tres años y la pena económica hasta en mil días multa.

El Secretariado observa que entre los documentos que se anexan a la petición se incluyó un escrito de fecha 14 de febrero de 2002 emitido por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa²¹ en el que se citan ciertas actuaciones realizadas por dicha dependencia en atención a ALCA:

- Se hace referencia a una denuncia popular presentada el 5 de octubre de 1994 por Ángel Soto Medina, cuya consecuencia fue una visita de inspección, de fecha 7 de diciembre de 1994, en la que se detectaron diversas contravenciones a la normatividad ambiental federal, razón por la cual se impuso como medida de seguridad la clausura parcial temporal de las fuentes de contaminación, clausura levantada el 14 de agosto de 1996.
- Con respecto a una denuncia popular presentada por Ángel Lara García el 13 de enero de 1997, se realizó una visita de inspección el 10 de marzo de 1997, y con fecha 5 de septiembre de 1997, dado el incumplimiento observado por la empresa, se dictó resolución administrativa en la cual se impuso una sanción económica por 21,160.00 pesos y se ordenó llevar a cabo diversas medidas correctivas.
- El 17 de febrero de 2000 se practicó una visita de inspección en la que se observaron irregularidades en materia de generación de residuos peligrosos.
- En la visita de inspección de fecha 27 de julio de 2001 se asentaron posibles infracciones en materia de residuos peligrosos, riesgo y atmósfera.

En su respuesta, México proporcionó información solamente con respecto del último procedimiento listado en este documento emitido por Profepa.

La información proporcionada en la petición y por México en su respuesta da una idea del historial de sanciones impuestas a ALCA y los procesos de denuncia y de inspección fincados por su operación desde 1994. Las sanciones impuestas a ALCA van desde medidas de seguridad, como la clausura parcial temporal de sus fuentes de contaminación, hasta multas económicas.

21. Oficio NUM DG/094/DI/167/2002, FOLIO 027/4/98/2, de fecha 14 de febrero de 2002, expedido por la Dirección General de Denuncia Ambientales, Quejas y Participación Social, firmado por el Director General, Edgar del Villar Alvelais.

Sin embargo, mientras que la información que proporciona el Peticionario muestra indicios de contaminación y riesgos a la salud y al medio ambiente derivados de la operación de ALCA, la información proporcionada por México al respecto es incompleta. Un ejemplo de lo anterior es el Anexo 11 de la Respuesta de México, que consiste en la “Opinión técnica respecto a la consulta del no ejercicio de la acción penal que realizaron los agentes del Ministerio Público adscritos a la Dirección General de Control de Procedimientos Penales”, el cual no es una copia completa del documento original y que pretende desacreditar la existencia de delitos ambientales de tipo penal cometidos por ALCA.

El artículo 161 de la LGEEPA establece: “La Secretaría realizará los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento, así como de las que del mismo se deriven”.²² A pesar de que la petición y la respuesta indican que México ha emprendido algunas acciones de inspección y vigilancia, el hecho de que el Peticionario asevere que ciertas presuntas violaciones continúan a pesar de las acciones iniciadas por México, junto con el historial de procesos de denuncia y de inspección instaurados contra ALCA y las sanciones a las que se le sujetó desde 1994, llevan al Secretariado a considerar la recomendación de la preparación de un expediente de hechos. La elaboración de un expediente de hechos daría oportunidad de presentar una serie de hechos detallados y actualizados sobre las presuntas violaciones de ALCA, las diversas denuncias populares y los procedimientos iniciados con respecto a esas presuntas violaciones, la forma en que se lleven a cabo dichas inspecciones e investigaciones y la presunta falla de esos procedimientos en prevenir que ALCA continúe en ese presunto incumplimiento. Más a fondo, un expediente de hechos contribuiría no solamente a determinar si las emisiones a la atmósfera y el manejo de residuos peligrosos por parte de ALCA violan las disposiciones legales referidas en la petición, sino que también permitiría analizar el cómo y si se llevaron a cabo las acciones y medidas de seguimiento dirigidas a prevenir la reiteración de las violaciones.

Un expediente de hechos sobre esta petición permitiría analizar las acciones de México al llevar a cabo procesos de inspección y vigilancia, el seguimiento dado a cada proceso y la forma de determinar las medidas para evitar la reincidencia de las faltas detectadas. Este enfoque contribuiría a los objetivos del ACAAN al potencialmente alentar el fortalecimiento de los procedimientos y prácticas ambientales; mejorar la observancia y aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;

22. LGEEPA, Artículo 161.

promover medidas ambientales efectivas, y promover políticas y prácticas de prevención de la contaminación.²³

V. RECOMENDACIÓN

Por las razones expuestas en la presente notificación, el Secretariado informa al Consejo que, a la luz de la respuesta de México con respecto a la operación de la empresa ALCA en la Delegación Iztapalapa de la Ciudad de México, considera que las aseveraciones de la petición SEM-03-004—respecto de los artículos 150 de la LGEEPA y 414 y 415 del CPF— sí ameritan la elaboración de un expediente de hechos. La petición planteó cuestiones, que la respuesta dejó aún abiertas, sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la empresa ALCA en cuanto a la aplicación de medidas de prevención y seguridad en la realización de actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que causan daño al ambiente; despedir o descargar en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente; y sobre si se está omitiendo manejar materiales y residuos peligrosos con arreglo a la LGEEPA y las normas oficiales mexicanas expedidas en la materia por la Semarnat. El expediente de hechos permitirá aclarar las cuestiones aún no resueltas y recabar información adicional sobre la aplicación efectiva de estas disposiciones por parte de ALCA, así como ilustrar si los procedimientos de inspección y vigilancia fueron, y en que forma, efectivos para prevenir la reincidencia de faltas a la legislación ambiental en México con relación a industrias contaminantes, y así contribuir a su aplicación efectiva para la consecución de las metas del ACAAN.

Sometido respetuosamente a su consideración el 23 de agosto de 2004.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

William V. Kennedy
Director Ejecutivo

23. ACAAN, Artículo 1: Objetivos

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; ...
- (i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;
- (j) promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación.

SEM-03-005
(Technoparc de Montreal)

PETICIONARIO: WATERKEEPER ALLIANCE Y OTROS

PARTE: CANADÁ

FECHA: 14 de agosto de 2003

RESUMEN: Los peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Pesca en la ciudad de Montreal en relación con las descargas al río San Lorenzo de contaminantes tóxicos por parte del sitio de Technoparc de esa ciudad. Los peticionarios afirman que Technoparc, sitio de un histórico rellenosanitario municipal e industrial, está emitiendo bifenilos policlorados (BPC o ascareles), hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) y otros contaminantes. En la actualidad la ciudad de Montreal es dueña del sitio.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1)(2)
(15 de septiembre de 2003) 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).

ART. 15(1)
(19 de abril de 2004) Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

Submission Number: SEM-03-005 (Montreal Technopac)

Submitters: Waterkeeper Alliance
Lake Ontario Waterkeeper
Société pour Vaincre la Pollution
Environmental Bureau of Investigation
Upper St. Lawrence Riverkeeper/
Save the River!

Concerned Party: Canada

Date of Receipt: 14 August 2003

**Date of this
Determination:** 15 September 2003

I. INTRODUCTION

On 14 August 2003, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* ("NAAEC" or "Agreement"). Under Article 14 of the NAAEC, the Secretariat may consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law if the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1). When the Secretariat determines that those requirements are met, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)).

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the federal *Fisheries Act* in connection with various toxic pollutants that the Submitters allege are being discharged into the St. Lawrence River from the Technoparc site in Montreal, Quebec. The Secretariat has determined that the submission meets all of the requirements in Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). The Secretariat's reasons are set forth below in Section III.

II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters are three Canadian and two United States non-governmental organizations. They assert that Canada is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act* in connection with the alleged discharge of polychlorinated biphenyls (PCBs), polycyclic hydrocarbons (PAHs) and other pollutants into the St. Lawrence River from the Montreal Technoparc, the site of an historic municipal and industrial waste landfill now owned by the city of Montreal. Under s. 36(3), it is an offense to deposit or permit the deposit of a deleterious substance in water frequented by fish or in any place under conditions where a deleterious substance may enter any such water.

The Submitters assert that the Montreal Technoparc site functioned as a landfill for municipal and industrial wastes until it was redeveloped as parking lots for Expo '67 and then, in 1988, as an industrial park.¹ They assert that the city of Montreal has been aware of PCB contamination of the site since at least 1995 and is responsible for discharges of deleterious substances from the site.² According to the Submitters, the city's efforts to use booms to contain the contamination are not effective. They cite sampling results from October 2000 to January 2002 showing levels of PCBs up to 941,000 times the Canadian Water Quality Guideline for the Protection of Freshwater Aquatic Life for Total PCBs inside the boom, 820 times the PCB Guideline outside the boom and 8.5M times the PCB Guideline at the discharge point.³ The Submitters attach an April 2002 biologist's report concluding that PCBs, PAHs and other pollutants are being discharged to the St. Lawrence River from the Montreal Technoparc in concentrations well in excess of provincial, federal and international guidelines.⁴ The submission includes a detailed description of the alleged threats to human health and aquatic life of PCBs.⁵

1. Submission at 3.

2. *Ibid.*

3. Submission at 4-5.

4. Submission at 5-6.

5. Submission at 6-10.

The Submitters assert that PCBs are “highly toxic, persistent and bioaccumulative” and that Environment Canada identifies PCBs as persistent toxic substances that are “too dangerous to the ecosystem and to humans to permit their release in any quantity.”⁶

The submission states that, following its receipt of a brief describing the alleged discharges, Environment Canada initiated a *Fisheries Act* investigation of the Montreal Technoparc in April 2002. According to the Submitters, Environment Canada explained in an April 2003 letter that “the investigation was stopped because the source of the contamination could not be determined.”⁷ The Submitters assert that their ability to bring a private prosecution in connection with the Montreal Technoparc is in question.⁸ They contend that the booms and absorbent pads that have been used to try to contain the alleged discharges are still ineffective and that the discharges are ongoing.⁹

The Submitters assert that the alleged failure to effectively enforce the *Fisheries Act* has resulted in harm to the Submitters and that further study of the matters raised in the submission would advance the goals of the NAAEC.¹⁰ They request the CEC to prepare a factual record.

III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,¹¹ Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device. Rather, Article 14(1) should be given a large and liberal interpretation, consistent with the objectives of the NAAEC.

6. Submission at 6.

7. Submission at 11.

8. *Ibid.*

9. Submission at 12, 13.

10. Submission at 13-14.

11. See e.g. SEM-97-005 (Biodiversity), Determination pursuant to Article 14(1) (26 May 1998) and SEM-98-003 (Great Lakes), Determination pursuant to Article 14(1) & (2) (8 September 1999).

A. Article 14(1)

The opening sentence of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission “from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]”. The submission meets these requirements. First, the Submitters are nongovernmental organizations as defined in Article 45(1) of the NAAEC. Second, the submission asserts that a Party, Canada, is failing to effectively enforce section 36(3) of the *Fisheries Act*. Third, the pollution prevention provisions of the *Fisheries Act* are environmental law within the meaning of NAAEC Article 45(2)¹² and the submission alleges an ongoing failure to effectively enforce s. 36(3). Last, the submission alleges a failure to effectively enforce the cited provisions of law and not a deficiency in the law itself.

Article 14(1) then lists six specific criteria relevant to the Secretariat’s consideration of submissions. The Secretariat must find that a submission:

- (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;
- (b) clearly identifies the person or organization making the submission;
- (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based;
- (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- (e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party’s response, if any; and
- (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.¹³

The submission meets these criteria. First, the submission is in English, a language designated by Canada.¹⁴ Second, it clearly identifies the organizations making the submission.¹⁵ Third, the submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submis-

12. See SEM-98-004 (BC Mining), Article 15(1) Notification at 11 (11 May 2001).

13. Article 14(1)(a)-(f).

14. Article 14(1)(a), Guideline 3.2; submission at 12.

15. Article 14(1)(b); submission at i-ii.

sion.¹⁶ The Submitters provide extensive data regarding the alleged discharges and the manner in which they allegedly create an offense under the *Fisheries Act*, as well as information regarding the extent to which Canada has taken enforcement action in response to those alleged violations. Fourth, the submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry. It is focused on the acts or omissions of a Party rather than on compliance by a particular company or business, the Submitters are not competitors standing to benefit economically from the submission, and the submission does not appear frivolous.¹⁷ Fifth, the Submitters indicate that the matter has been communicated in writing to the relevant Canadian authorities and the Canadian government's response, the letter of 24 April 2003, is attached to the submission.¹⁸ Finally, the Submitters are established in the United States or Canada.¹⁹

B. Article 14(2)

The Secretariat reviews a submission under Article 14(2) if it finds that the submission meets the criteria in Article 14(1). The purpose of such a review is to determine whether to request that the Party concerned prepare a response to the submission. During its review under Article 14(2), the Secretariat considers each of the four factors listed in that provision in the context of the particular assertions in the submission. Article 14(2) lists these four factors as follows:

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.²⁰

16. Article 14(1)(c), Guideline 5.2, 5.3.

17. See Guideline 5.4.

18. Article 14(1)(e); Guideline 5.5; Submission at 10-11, Attachments.

19. Submission at i-ii; Article 14(1)(f).

20. NAAEC Article 14(2).

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the submission merits requesting a response from the Party.

First, in addition to describing adverse effects of PCBs on human health and aquatic ecosystems, the submission explicitly alleges harm to the Submitters.²¹

Second, the submission raises matters whose further study in the Article 14 process would advance the goals of the Agreement. The Submitters note, *inter alia*, that further study in the citizen submission process would foster the protection and improvement of the environment as contemplated in NAAEC Article 1(a); ensure that activities in Canada do not cause damage to the environment shared with the United States, consistent with responsibilities reaffirmed in the NAAEC preamble; promote sustainable development based on cooperation and mutually supportive environmental and economic policies, as contemplated in NAAEC Article 1(b); increase cooperation between governments to better conserve, protect and enhance the environment, as contemplated in NAAEC Article 1(c); avoid creating trade distortions or new trade barriers, as contemplated in NAAEC Article 1(e); strengthen cooperation on the development and improvement of environmental laws, regulations, procedures, policies and practices, as contemplated in NAAEC Article 1(f); enhance compliance with, and enforcement of, environmental law and regulations, as contemplated in NAAEC Article 1(g); and promote pollution prevention policies and practices, as contemplated in NAAEC Article 1(j). The Secretariat agrees that further study of the matters raised in the submission would advance some or all of these goals.

Third, the Submitters describe their successful efforts to request that Environment Canada investigate the alleged discharges from the Montreal Technoparc site and assert that “[n]ow that the Ministry has ended their investigation without denying or confirming that an offense is indeed being committed the Submitters’ ability to bring forward a private prosecution is in question.²²” It appears that in April 2002, rather than initiate a private prosecution on their own, the Environmental Bureau of Investigation and the Société pour Vaincre la Pollution (two of the Submitters) opted to provide Environment Canada “with a full brief, which includes samples, results, notes, pictures, and a biologist’s report,²³” such that the federal government could follow through with

21. Submission at 13-14.

22. Submission at 11.

23. Letter from M. Mattson and D. Green to M. Berard (11 April 2002), attached to the Submission.

its own investigation and address the matters they raised. The Submitters now express concern about the potential impact on a private prosecution of Environment Canada's decision to terminate its recent investigation without taking enforcement action.²⁴ The Secretariat concludes that the approach taken toward pursuing a remedy to the alleged discharges was reasonable in light of the circumstances.²⁵

Finally, the submission is not based exclusively on mass media reports. Water quality data that some of the Submitters obtained at their own initiative are a key element of the information supporting the submission.

In sum, having reviewed the submission in light of the factors contained in Article 14(2), the Secretariat has determined that the assertion that Canada is failing to effectively enforce s. 36(3) of the *Fisheries Act* in regard to the Montreal Technoparc merits a response from Canada.

IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-03-005 (Montreal Technoparc) meets the requirements of Article 14(1) and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2). Accordingly, the Secretariat requests a response from the Government of Canada subject to the provisions of Article 14(3). A copy of the submission, along with supporting information provided with the submission, was previously forwarded to the Party under separate cover.

Respectfully submitted,

Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

Geoffrey Garver
Director, Submissions on Enforcement Matters Unit

cc: Norine Smith, Environment Canada
Judith E. Ayres, US-EPA
Olga Ojeda, SEMARNAT
William V. Kennedy, CEC Executive Director
Submitters

24. See Submission at 11.

25. See Guideline 7.5.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1)

Petición número:	SEM-03-005 (Technoparc de Montreal)
Peticionarios:	Waterkeeper Alliance Lake Ontario Waterkeeper Société pour Vaincre la Pollution Environmental Bureau of Investigation Upper St. Lawrence Riverkeeper/ Save the River!
Parte:	Canadá
Fecha de recepción:	14 de agosto de 2003
Fecha de la determinación:	19 de abril de 2004

I. RESUMEN EJECUTIVO

El artículo 14 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (ACAAN o el "Acuerdo") establece un mecanismo para que los ciudadanos presenten al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) (el "Secretariado") peticiones cuando consideren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado examina las peticiones recibidas con base en los criterios del artículo 14(1) del ACAAN. En caso de que considere que una petición cumple con tales requisitos, puede entonces determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte a la que la petición alude, de conformidad con los factores que contiene el artículo 14(2). A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede informar al Consejo que

considera que la petición amerita que se elabore un expediente de hechos [artículo 15(1)]. El Consejo puede entonces, mediante el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros, ordenar al Secretariado la elaboración de dicho expediente [artículo 15(2)].

El 14 de agosto de 2003, los Peticionarios presentaron al Secretariado, junto con diversos materiales de apoyo, una petición en la que aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca (*Fisheries Act*) contra la ciudad de Montreal, en relación con la descarga en el río San Lorenzo de aguas subterráneas contaminadas provenientes del sitio Technoparc de esa ciudad. La sección 36(3) de la Ley de Pesca prohíbe el depósito de sustancias tóxicas en cuerpos de agua frecuentados por peces, a menos que la reglamentación lo autorice.

El 15 de septiembre de 2003, el Secretariado determinó que la petición cumplía los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte en términos del artículo 14(2).¹ Canadá presentó su respuesta el 14 de noviembre de 2003. En ella explica las responsabilidades del ministerio federal de Medio Ambiente (*Environment Canada, EC*) en relación con la administración de la sección 36(3) de la Ley de Pesca; presenta información resumida de la historia y las condiciones ambientales del sitio, y describe las medidas de aplicación y programas de fomento del cumplimiento que EC ha emprendido con respecto de los depósitos de sustancias tóxicas provenientes del sector donde se ubica Technoparc de Montreal en el río San Lorenzo.

El Secretariado ha concluido que la respuesta deja abiertas o sin definir algunas cuestiones centrales que la petición plantea respecto de la aplicación de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con la descarga de sustancias tóxicas provenientes del sitio Technoparc de Montreal en cuerpos de agua frecuentados por peces. Por consiguiente, en conformidad con el artículo 15(1), el Secretariado informa al Consejo que, a la luz de la respuesta de la Parte, considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, y expone a continuación sus razones.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios —tres organizaciones no gubernamentales canadienses y dos estadounidenses— aseveran que Canadá está incurriendo

1. Determinación conforme a los artículos 14(1) y 14(2) (15 de septiembre de 2003), SEM-03-005 (Technoparc de Montreal).

en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con la presunta descarga al río San Lorenzo de bifenilos policlorados (BPC), hidrocarburos aromáticos policíclicos (HAP) y otros contaminantes provenientes de Technoparc de Montreal, sitio de un histórico relleno sanitario municipal e industrial propiedad de la ciudad de Montreal. La sección 36(3) establece que es una infracción depositar o permitir el depósito de una sustancia tóxica en cuerpos de agua frecuentados por peces o en cualquier lugar bajo condiciones donde la sustancia tóxica pueda incorporarse en tales cuerpos de agua, a menos que alguna regulación autorice el depósito.

Los Peticionarios aseveran que el sitio Technoparc de Montreal funcionó como relleno sanitario para desechos municipales e industriales hasta que se le reacondicionó primero como estacionamiento para la Expo '67 y luego, en 1988, como parque industrial.² Afirman que cuando menos desde 1995 la ciudad de Montreal ha tenido conocimiento de la contaminación por BPC del sitio, y que es responsable de las descargas de sustancias tóxicas que desde ahí se generan.³ De acuerdo con los peticionarios, los intentos de la ciudad para contener la contaminación con barreras flotantes han resultado ineficaces. Citan los resultados de muestras obtenidas entre octubre de 2000 y enero de 2002 que indican niveles de BPC en el punto de descarga de hasta 8.5 millones de veces lo que las Directrices Canadienses sobre Calidad del Agua para la Protección de la Vida Acuática en Aguas Dulces establecen para BPC totales; de 941,000 veces la directriz para BPC al interior de la barrera flotante, y 820 veces la directriz afuera de dicha barrera.⁴ Los Peticionarios anexan el informe de un biólogo que en abril de 2002 concluyó que desde el Technoparc de Montreal se están descargando BPC, HAP y otros contaminantes en concentraciones muy por arriba de las directrices provinciales, federales e internacionales.⁵ La petición incluye una descripción detallada de las presuntas amenazas que los BPC entrañan para la salud humana y los recursos acuáticos.⁶ Los Peticionarios aseveran que los BPC son "sumamente tóxicos, persistentes y bioacumulativos" y que EC ha identificado a los BPC como una sustancia tóxica persistente "demasiado peligrosa para los ecosistemas y para la salud humana como para permitir su emisión en cualquier cantidad".⁷

2. Petición, p. 4.

3. *Ibid.*

4. Petición, p. 6. De acuerdo con los Peticionarios, la Directriz se estableció en 0.001 $\mu\text{g}/\text{L}$ en 1987.

5. Petición, pp. 6-7.

6. Petición, pp. 7-11.

7. Petición, pp. 7-8.

La petición señala que, tras recibir un expediente en el que se describen las descargas alegadas, Environment Canada emprendió en abril de 2002 una investigación conforme a la Ley de Pesca en torno al Technoparc de Montreal.⁸ De acuerdo con los Peticionarios, EC explicó en una carta enviada en abril de 2003 que “la investigación fue suspendida puesto que no había manera de determinar la fuente de la contaminación”.⁹ Los Peticionarios afirman que su capacidad para iniciar un proceso judicial en relación con el Technoparc de Montreal está en juego.¹⁰ Sostienen que las barreras flotantes y las almohadillas absorbentes utilizadas para tratar de contener las descargas alegadas aún son ineficaces y que las descargas persisten.¹¹

Los Peticionarios afirman que las presuntas omisiones en la aplicación de la Ley de Pesca se han traducido en daños a los Peticionarios y que una investigación ulterior de los asuntos planteados en la petición contribuiría a la consecución de las metas del ACCAN,¹² por lo que solicitan a la CCA elaborar un expediente de hechos.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

El 15 de septiembre de 2003, el Secretariado determinó que la petición satisfacía los criterios establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y ameritaba solicitar una respuesta de Canadá, a la luz de los factores señalados en el artículo 14(2).¹³ Canadá respondió a la petición el 14 de noviembre de 2003.¹⁴ La respuesta contiene tres apartados: 1) Aplicación de la Ley de Pesca, 2) Descripción del sector en el que se ubica el sitio Technoparc, 3) Procedimiento seguido por EC.¹⁵ En su introducción a la respuesta, Canadá explica que:

la información aportada [en los capítulos 1 y 2] da el contexto para las intervenciones del ministerio descritas en el capítulo 3. Estas medidas relacionadas con el procedimiento administrativo permiten al ministerio

8. Petición, p. 12.

9. *Ibid.*

10. Petición, pp. 12-13.

11. Petición, p. 13.

12. Petición, pp. 14-15.

13. Determinación conforme a los artículos 14(1) y 14(2) (15 de septiembre de 2003), SEM-03-005 (Technoparc de Montreal).

14. “Depósitos de sustancias tóxicas en el río San Lorenzo frente al sitio de Technoparc / Comisión para la Cooperación Ambiental / Respuesta a la petición SEM-03-005”, elaborada por Environment Canada para el gobierno de Canadá (noviembre de 2003).

15. Respuesta, p. i.

asegurar que los peces y su hábitat quedan protegidos en el menor plazo posible.¹⁶

1. Aplicación de la Ley de Pesca

Bajo el encabezado “Aplicación de la Ley de Pesca” Canadá describe las responsabilidades de EC en relación con la administración de la sección 36(3) de la Ley de Pesca; identifica las sanciones aplicables por violaciones a dicha sección, y describe los programas de fomento del cumplimiento y aplicación de la legislación elaborados por Canadá para lograr el objetivo principal del ministerio: prevenir la contaminación de los cuerpos de agua frecuentados por peces mediante el cumplimiento con la Ley de Pesca.¹⁷

Canadá explica que el Ministro de Medio Ambiente es responsable de administrar las disposiciones de prevención de contaminación de la Ley de Pesca incluidas en la sección 36(3).¹⁸ Afirma que las contravenciones a la sección 36(3) son sancionables, luego del fallo de culpabilidad, con multa o encarcelamiento, y que por cada día que la infracción persista se considera un delito aparte. Señala, asimismo, que tanto una dependencia pública como una parte privada pueden interponer los procedimientos conforme a la sección 36(3).¹⁹

Canadá asevera que el programa de fomento del cumplimiento de EC entraña muchas actividades concebidas para promover el cumplimiento con la sección 36(3), incluidas educación e información, consulta sobre reglamentos propuestos, formulación de directrices y revisión de nuevos proyectos para brindar asesoría técnica sobre formas de lograr el cumplimiento.²⁰ El programa de aplicación de la ley incluye dos actividades principales: visitas de inspección e investigaciones, con el objetivo de exigir el cumplimiento de la Ley mediante medidas administrativas y legales de aplicación de la legislación.²¹ La respuesta expone las medidas de aplicación que la Ley de Pesca establece en el caso de una infracción —indicaciones por parte de inspectores, órdenes o resoluciones administrativas (ministeriales), interdictos o requerimientos judiciales, recuperación de costos como resultado de procesos penales, y sanciones impuestas por tribunales en procesos sumarios—, y señala que la misma ley incluye una lista de las situaciones en las que una medida particular puede aplicarse.²²

16. Respuesta, p. 1.

17. Respuesta, pp. 2-4.

18. Respuesta, p. 2.

19. *Ibid.*

20. Respuesta, p. 3.

21. *Ibid.*

22. Respuesta, p. 4.

En la respuesta, Canadá afirma: “A efecto de respetar principios básicos de justicia, predictibilidad y congruencia, el ministerio ha enmarcado la administración de los dos enfoques [fomento del cumplimiento y aplicación de la ley] en una política sobre cumplimiento y aplicación de la Ley”.²³ Canadá apunta que, de acuerdo con la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, “[e]l ministerio tiene también el recurso administrativo de emitir un aviso de advertencia como medida de aplicación de la ley”.²⁴ Canadá explica que la Política para el Cumplimiento y la Aplicación contiene tres criterios para decidir acerca de la medida de aplicación apropiada para una infracción: la naturaleza de la infracción; la eficacia de la medida en cuanto a obligar al presunto infractor al cumplimiento o prevenir la reincidencia; y la congruencia de la aplicación.²⁵ Canadá afirma que “[...] la medida elegida será aquella que garantice el cumplimiento en el menor plazo posible o, si la infracción ha sido ya corregida, la que mejor sirva para prevenir la reincidencia”. Canadá asevera:

A la luz de la medida elegida, el ministerio tiene la responsabilidad de adoptarla y de formular una recomendación a los ministros o al Departamento de Justicia. En este último caso, el Departamento de Justicia deberá también evaluar ciertos criterios antes de decidir dar inicio a un procedimiento judicial.²⁶

2. Descripción el sector en el que se ubica el sitio Technoparc

La respuesta presenta luego una descripción de la historia, características físicas y tenencia del sector en el que se ubica el sitio Technoparc. Canadá comienza señalando que entre 1864 y 1888 la ciudad de Montreal adquirió unos inmuebles con miras a establecer en ellos un vertedero en el extremo sur de la calle Ash, en Pointe-Saint-Charles, zona localizada a orillas del río San Lorenzo, en la parte sur de la isla de Montreal, entre los puentes Victoria y Champlain.²⁷ Canadá afirma que:

En 1925, observando el avance hacia el sur del vertedero Pointe-Saint-Charles, la Comisión Portuaria (*Société du Port de Montréal*) autorizó a la

23. Respuesta, p. 3, nota 7: Environment Canada, *Compliance and Enforcement Policy – Habitat Protection and Pollution Prevention Provisions – Fisheries Act* (Política para el Cumplimiento y la Aplicación de las Disposiciones de la Ley de Pesca sobre Protección del Hábitat y Prevención de la Contaminación) (noviembre de 2001) [en adelante, “Política para el Cumplimiento y la Aplicación”].

24. Respuesta, p. 4.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. Respuesta, p. 5.

ciudad de Montreal depositar basura en sus tierras pantanosas, hasta los límites del agua.²⁸

La respuesta incluye “una foto aérea del sector en 1930 con una proyección de las tierras que en un futuro se formarían en el lecho fluvial, a partir del relleno con basura”.²⁹ Señala que en 1937 la ciudad cedió a Ferrocarriles Nacionales de Canadá (*Canadian National Railways*, CNR) parte de los terrenos ubicados en el extremo sur de la calle Ash, para establecer ahí un patio de maniobras.³⁰ Más tarde, se instalaron en el lugar tanques superficiales de almacenamiento de mayor capacidad.³¹ Canadá señala que:

construido en el lecho del río, el vertedero (con la extensión que tuvo a partir de 1937) continuó siendo utilizado como relleno sanitario hasta su cierre en 1966. Entre cuatro y doce metros de desechos municipales e industriales, junto con materiales secos, habían sido vertidos en la zona.³²

La respuesta señala que en 1966, el área que hoy conforma el sitio Technoparc fue nivelada y cubierta con una delgada capa de gravilla, para utilizarse como estacionamiento durante la Exposición Universal de 1967 (Expo '67). Canadá señala que “[e]n ese momento, por primera vez, se detectaron problemas relacionados con la producción de gases por descomposición de la materia orgánica”.³³ De acuerdo con la respuesta, fue también entonces cuando se construyó la Autorruta Bonaventure a lo largo de la orilla sur de lo que hoy es el sitio Technoparc, “[...] usando grandes cantidades de desechos externos vertidos directamente en el lecho del río, entre los puentes Victoria y Champlain”.³⁴ La respuesta plantea que después de la Expo '67, los terrenos no fueron utilizados sino hasta 1976, cuando el ministerio de Transporte instaló un aeropuerto para despegues y aterrizajes de vuelos cortos, con una terminal, una zona de estacionamiento y tanques de almacenamiento de combustible.³⁵ El sitio fue abandonado nuevamente en 1977, y el desmantelamiento final de la infraestructura concluyó en 1991.³⁶ En 1984, Via Rail construyó un centro de mantenimiento en la parte suroeste del sitio que hoy es el Technoparc.³⁷ La respuesta apunta que parte del sitio

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

30. Respuesta, p. 6.

31. *Ibid.*

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

se utilizó para el almacenamiento de material granulado y como vertedero de nieve durante el verano de 1985.³⁸

En lo que respecta a las características físicas del sitio, la respuesta señala que debido a la constitución heterogénea del subsuelo, las aguas subterráneas se desplazan lentamente y a distintas velocidades a través del sector.³⁹ La respuesta hace referencia a los estudios ambientales del sitio que EC efectuó entre 1990 y 2002, y se refiere también a los distintos propietarios de terrenos en la zona.⁴⁰ Un informe elaborado en 1990 para Environment Canada y el Ministerio de Medio Ambiente de Quebec “muestra que [al parecer] el suelo y el agua del sector están contaminados por muchas sustancias, algunas de ellas con niveles considerables”.⁴¹ De acuerdo con la respuesta, CNR realizó sus propios estudios y en 1996 instaló un sistema para recuperar hidrocarburos flotantes presentes en las aguas subterráneas en la orilla sur de sus terrenos.⁴² Un estudio realizado en 2002 por SNC-Lavalin para la ciudad de Montreal

[...] confirmó la presencia de una importante concentración de HAP y BPC en algunos de los pozos de observación localizados cerca de los bancos del río San Lorenzo. El estudio de SNC-Lavalin también registró BPC en una gran cantidad de pozos distribuidos en todo el sitio Technoparc.⁴³

En la respuesta, Canadá afirma que durante el verano de 2002 la ciudad de Montreal efectuó, con la participación de EC, un estudio ecotoxicológico que “concluyó que las muestras de agua subterránea analizadas eran dañinas y representaban un efecto letal y casi letal en los peces”.⁴⁴

Respecto de la tenencia del sitio, la respuesta afirma que el sitio Technoparc, cuya superficie abarca 456,057 m², fue vendido a la ciudad de Montreal en 1989 por la Corona en derecho de la Provincia (Gobierno de Quebec) y la Corporación Portuaria de Montreal (representante legal de Su Majestad en derecho de Canadá).⁴⁵ El sitio consiste en 30 lotes separados, 24 de los cuales son propiedad de la ciudad.⁴⁶ Entre 1989 y 1999, la ciudad vendió los otros seis lotes a Teleglobe Canada Inc. (1 lote); Bell Mobility Cellular Inc. (1 lote); Cité du cinéma (MEL) inc. (3 lotes), y

38. *Ibid.*

39. *Ibid.*

40. Respuesta, p. 7.

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. Respuesta, pp. 7-8.

Société immobilière Partech inc. (1 lote).⁴⁷ De acuerdo con la respuesta, el terreno que se ubica justo al norte del sitio Technoparc es utilizado por CNR como patio de maniobras, en tanto que parte del predio ubicado inmediatamente al sur del sitio (hacia el río), en el que se localiza la Autorruta Bonaventure, es propiedad del Ministerio de Medio Ambiente de Quebec. La respuesta afirma que “se desconoce a quién pertenece la otra parte del terreno”.⁴⁸

Bajo el encabezado “Depósitos en el río San Lorenzo”, la respuesta señala que en el extremo oriental del “sector en cuestión”, “los depósitos en el río, caracterizados por una fase de hidrocarburos flotantes, [...] están contaminados con BPC, entre otras sustancias. Se han colocado ya barreras flotantes para recuperar en la mayor medida posible la capa de aceite contaminante”.⁴⁹

3. Procedimiento seguido por Environment Canada

La respuesta incluye una descripción de las medidas adoptadas por EC en relación con el sitio Technoparc desde 1991. Canadá afirma que:

A Environment Canada le preocupan los depósitos en el río San Lorenzo, entre los puentes Victoria y Champlain. Siendo su principal objetivo la protección del medio ambiente, el ministerio ha intervenido, y continúa haciéndolo, para resolver este problema.⁵⁰

Canadá afirma que EC ha empleado enfoques tanto de fomento del cumplimiento como de aplicación de la ley con el propósito de resolver el problema de los depósitos en el río. Canadá explica:

Un enfoque consiste en promover la Ley de Pesca mediante la asesoría técnica, y el otro enfoque es el de la aplicación de la legislación. Ambos son mutuamente incluyentes en el objetivo compartido de proteger el medio ambiente, y el resultado es que se refuerzan entre sí.⁵¹

Bajo el encabezado “Programa de fomento del cumplimiento” Canadá asevera:

Desde 1998, los científicos que integran el programa de fomento del cumplimiento de Environment Canada han estado cada vez más preocupados

47. Respuesta, p. 8.

48. *Ibid.*

49. *Ibid.*

50. Respuesta, p. 9.

51. *Ibid.*

por los depósitos de sustancias en el río San Lorenzo en el sector que rodea la Autorruta Bonaventure, entre los puentes Victoria y Champlain.⁵²

Canadá explica que en materia de fomento del cumplimiento, desde 1998 EC participa en consultas con la provincia de Quebec y, más recientemente, con la ciudad de Montreal y los propietarios de otros sitios en el sector contaminado, a fin de encontrar una solución integral a la problemática.⁵³ En 2002, la ciudad propuso instalar un sistema para contener y recuperar los hidrocarburos flotantes en el sitio.⁵⁴ Canadá asevera que EC expresó su inquietud respecto de la capacidad de tal sistema para contener las sustancias ya disueltas.⁵⁵ En el verano de 2002, Environment Canada “participó en un estudio ecotoxicológico para determinar si las sustancias ya disueltas en las aguas subterráneas provocaban efectos dañinos, letales y casi letales en los peces”.⁵⁶

En materia de aplicación, Canadá afirma que en agosto de 1991, EC recibió información por parte de un representante de la Corporación Portuaria de Montreal acerca de una capa de aceite en el río San Lorenzo, bajo el puente.⁵⁷ De acuerdo con Canadá:

[...] Environment Canada efectuó una inspección y tomó una muestra directa de agua. Puesto que se desconocía la fuente de la contaminación, Environment Canada asumió los costos de instalar un sistema de contención del aceite en el río. Poco después, CNR decidió hacerse cargo de la operación de dicho sistema. Posteriormente, CNR y la ciudad de Montreal acordaron compartir costos para dar mantenimiento a las barreras flotantes en los puntos donde se observaron depósitos. En 1996, CNR suspendió su contribución para la operación del sistema a cambio de trabajar en la recuperación de los hidrocarburos flotantes en la superficie de las aguas subterráneas a lo largo de los límites de su propiedad.⁵⁸

De acuerdo con la respuesta, en noviembre de 1998 Environment Canada emitió un aviso de advertencia dirigido a la ciudad de Montreal debido al “deterioro de las barreras flotantes instaladas y a la interrupción del bombeo del aceite presente”.⁵⁹ Canadá asevera que, a partir de ese momento y hasta agosto de 2003, el ministerio realizó 20 inspecciones visuales de las barreras y en tres ocasiones solicitó a las autoridades

52. *Ibid.*

53. Respuesta, pp. 9-10.

54. Respuesta, p. 9.

55. *Ibid.*

56. *Ibid.*

57. Respuesta, p. 10.

58. *Ibid.*

59. *Ibid.*

de la ciudad “corregir la situación”.⁶⁰ De acuerdo con EC, mediante las inspecciones regulares se asegura el funcionamiento de los dispositivos de contención y recuperación de hidrocarburos”.⁶¹ Canadá reconoce que las barreras flotantes y el bombeo de hidrocarburos no constituyen una solución permanente ni integral a la problemática.⁶²

Canadá afirma que en abril de 2002, a solicitud de algunos de los Peticionarios, Environment Canada realizó una investigación sobre una posible infracción a la sección 36(3) de la Ley de Pesca.⁶³ De acuerdo con Canadá,

[l]a investigación consistió en una revisión exhaustiva de los distintos estudios disponibles en el ministerio sobre contaminación del suelo y de las aguas subterráneas en el sector donde se ubica el sitio Technoparc. También se recabó información sobre las medidas ministeriales emprendidas en relación con los depósitos en el río en ese lugar. Como parte de la investigación, se consultó a funcionarios del ministerio que participaron como asesores técnicos de varias de las partes en el sector al que podrían atribuirse los depósitos. Por último, se realizó una búsqueda de títulos de propiedad en la oficina del registro de la propiedad de Montreal, y en documentos del Ministerio de Recursos Naturales de Quebec, a efecto de rastrear la historia de la transferencia de títulos de propiedad e identificar a los actuales propietarios en el sector en el que se ubica el Technoparc.⁶⁴

De acuerdo con Canadá, “la información recabada demostró que los distintos predios que conforman el sector en cuestión están contaminados con muchas sustancias derivadas de diversas actividades o usos (vertedero de desechos municipales e industriales, instalación de tanques de almacenamiento de combustible y productos derivados del petróleo, creación de estanques de residuos líquidos, vertedero de nieve, y tiradero de materiales de origen desconocido)”.⁶⁵ La respuesta afirma que “[s]i bien hoy se sabe ya quiénes son los propietarios de los distintos lotes que conforman lo que solía ser el tiradero, se carece de pruebas suficientes para determinar que los contaminantes depositados en el río provienen directamente del sitio Technoparc, de alguno de los sitios pertenecientes a otros propietarios o de todos estos sitios”.⁶⁶

60. *Ibid.*

61. *Ibid.*

62. Respuesta, p. 13.

63. Respuesta, p. 10.

64. Respuesta, p. 11.

65. *Ibid.*

66. *Ibid.*

Bajo el encabezado “Conclusión de la investigación”, la respuesta afirma: “No habiendo logrado establecer pruebas suficientes de la infracción cubierta por la sección 36(3) de la Ley de Pesca —condición prioritaria para entablar y llevar a cabo un procedimiento legal exitoso—, el ministerio decidió dar por concluida la investigación”.⁶⁷ Señala la respuesta que “[p]or estos motivos [y tras una evaluación de los criterios de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación⁶⁸], el ministerio [...] ha decidido continuar su intervención con las distintas partes potencialmente responsables de los depósitos en el río, a efecto de encontrar una solución permanente a esta problemática ambiental”.⁶⁹

La respuesta contiene un anexo de dos páginas titulado “Aclaración de Environment Canada a ciertas afirmaciones de los autores de la petición SEM-03-005”.⁷⁰ Las aclaraciones se refieren a los contenidos de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación; la falta de información acerca del origen de la contaminación responsable de los depósitos en el río; la respuesta de EC a una llamada telefónica recibida en enero de 2002 para referir la descarga de una capa aceitosa desde el sitio Technoparc; el propósito de las investigaciones penales, y el efecto que la suspensión de la investigación de Environment Canada pueda haber tenido en la capacidad de los Peticionarios para interponer un proceso en términos de la Ley de Pesca.⁷¹ En relación con el planteamiento de los Peticionarios de que “[e]l Technoparc de Montreal es uno de los mayores sitios de depósito de residuos peligrosos de Quebec [...]”,⁷² Canadá afirma:

El sitio Technoparc forma parte de un sector que solía ser vertedero de desechos municipales e industriales. En él, y en sitios colindantes, se han realizado muchos tipos de actividad que también han contribuido a la contaminación del suelo de Technoparc y de los terrenos vecinos. Dada la naturaleza del suelo, el desplazamiento de las aguas subterráneas responde a un complejo sistema hidrogeológico, y por consiguiente no se dispone de información sobre la fuente de las sustancias depositadas en el río.⁷³

En el anexo a la respuesta, EC apunta que los Peticionarios sostienen que “[...] el propósito de una investigación penal es establecer la

67. Respuesta, p. 12.

68. Respuesta, p. 13.

69. Respuesta, p. 12.

70. Respuesta, p. 14.

71. Respuesta, pp. 14-16.

72. Respuesta, p. 14, petición, p. 4.

73. Respuesta, p. 14.

identidad del acusado en los casos en que existen pruebas de un delito".⁷⁴ Environment Canada afirma:

El propósito de la investigación penal de un delito de responsabilidad objetiva, tal como lo contempla la sección 36(3) de la Ley de Pesca, es recabar suficientes pruebas sobre cada uno de los elementos que conforman la violación, así como información en torno a la infracción, siempre que existan bases razonables para considerar que la infracción ha tenido lugar. Si la medida de aplicación de la ley considerada por el ministerio es una sanción penal impuesta por un tribunal, entonces la evaluación de las pruebas corresponde a la Procuraduría General de Canadá (*Attorney General of Canada*), que también toma en cuenta el interés público para determinar si procede interponer un procedimiento legal.⁷⁵

IV. ANÁLISIS

El Secretariado considera que, a la luz de la respuesta de Canadá, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, como se recomienda en esta notificación, por los motivos que a continuación se exponen:

A. Por qué la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

La petición, junto con la respuesta de Canadá, deja abiertas o sin definir algunas cuestiones centrales respecto de si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con el sitio del Technoparc de Montreal. Como resultado, para poder considerar en forma adecuada las aseveraciones contenidas en la petición se precisa información adicional, misma que podría obtenerse durante la elaboración de un expediente de hechos. Un expediente de hechos presentaría información pertinente para conocer de forma total y objetiva las medidas que Canadá ha emprendido para aplicar la sección 36(3) y fomentar su cumplimiento en el sitio Technoparc, particularmente lo que se refiere a la aplicación de los criterios de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, de Environment Canada, entre ellos la naturaleza de la infracción, el objetivo de asegurar que los presuntos infractores cumplan en el menor plazo posible y la congruencia de la aplicación.

74. Respuesta, p. 15, petición, p. 12.

75. Respuesta, p. 15.

i) Infracciones a la sección 36(3)

La sección 36(3) de la Ley de Pesca establece:

[b]ajo reserva de la subsección (4) [autorización por reglamentación], está prohibido depositar o permitir el depósito de cualquier clase de sustancia tóxica en cuerpos de agua frecuentados por peces o en cualesquiera lugar y condiciones desde donde la sustancia tóxica, o cualquier otra sustancia nociva que resulte del depósito de la sustancia tóxica, pueda incorporarse en tales cuerpos de agua.

La petición identifica contravenciones persistentes de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con las descargas de sustancias tóxicas—incluyendo BPC—provenientes de la zona de lo que fuera un tiradero municipal localizado en el lecho y orilla del río San Lorenzo, cerca del centro de Montreal.⁷⁶ Los Peticionarios aseveran que Environment Canada ha identificado a los BPC como una sustancia tóxica persistente “demasiado peligrosa para los ecosistemas y para la salud humana como para permitir su emisión en cualquier cantidad”.⁷⁷ En su respuesta a la petición, Canadá reconoce la existencia de los depósitos⁷⁸ y la naturaleza tóxica de las sustancias depositadas,⁷⁹ así como la creciente preocupación de los científicos en relación con tales depósitos a partir de 1998.⁸⁰

Los Peticionarios aseguran que “[d]esde octubre de 1995 y posiblemente desde antes, la ciudad [de Montreal] ha tenido conocimiento de la contaminación por BPC del sitio [Technoparc]. Los gobiernos de Quebec y de Canadá, como propietarios anteriores del sitio, también han estado al tanto de los riesgos de contaminación asociados al Technoparc”.⁸¹ En su respuesta, Canadá asevera que en 1990, Environment Canada y el Ministerio de Medio Ambiente de Quebec encargaron un informe que demostró “[...] que el suelo y el agua del sector están contaminados por muchas sustancias, algunas de ellas con niveles considerables”.⁸² Canadá reconoce que se detectó la presencia de zinc, níquel, plata, cadmio, arsénico, fenoles, HAP y BPC en muestras de suelo del sector, en

76. Petición, pp. 5-6.

77. Petición, p. 8.

78. Respuesta, pp. 8, 15.

79. Respuesta, p. 7: “Durante el verano de 2002, con participación de Environment Canada, la ciudad de Montreal realizó un estudio ecotoxicológico de muestras de agua subterránea; los resultados del análisis llevaron a concluir que eran dañinas y tenían efectos letales y casi letales en los peces”. Véase también la respuesta, p. 15.

80. Respuesta, p. 9.

81. Petición, p. 4.

82. Respuesta, 7.

tanto que en aguas superficiales y subterráneas se detectaron etilbenceno, benceno, tolueno, estireno, xilenos, HAP, clorofenoles y cloruro de metilo.⁸³ La naturaleza tóxica de muchas de estas sustancias químicas es un factor de peso para la elaboración de un expediente de hechos.

ii) Visitas de inspección para el cumplimiento con la sección 36(3)

En la respuesta, bajo el encabezado “Programa de aplicación de la legislación”, Canadá señala que en agosto de 1991, un representante de la Corporación Portuaria de Montreal⁸⁴ informó a EC acerca de la presencia de una capa de aceite en el río San Lorenzo, bajo el puente Victoria.⁸⁵ La respuesta señala que Environment Canada condujo una visita de inspección y obtuvo una muestra de agua.⁸⁶ Añade: “Puesto que se desconocía la fuente de la contaminación, Environment Canada asumió los costos de instalar un sistema de contención del aceite en el río”.⁸⁷ De acuerdo con Canadá, al poco tiempo CNR se hizo cargo de la operación de dicho sistema, tarea que luego compartió con la ciudad de Montreal y que hoy ha quedado exclusivamente a cargo de la ciudad.⁸⁸ La respuesta no contiene información respecto de por qué CNR y la ciudad de Montreal acordaron operar y mantener el sistema de bombeo de aceite, ni tampoco informa sobre el costo de la operación y mantenimiento del sistema, o acerca de la eficacia relativa del sistema para detener los depósitos de sustancias tóxicas en cuerpos de agua frecuentados por peces. Esta información es relevante para considerar si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con el sitio Technoparc, y sería recopilada por el Secretariado durante la elaboración de un expediente de hechos.

En la respuesta, Canadá afirma que en noviembre de 1998, Environment Canada envió a la ciudad de Montreal un aviso de advertencia por una infracción a la sección 36(3) de la Ley de Pesca, producto del deterioro de las barreras flotantes y la interrupción del bombeo de aceite.⁸⁹ La Política para el Cumplimiento y la Aplicación, de EC, establece que el personal responsable de la aplicación puede recurrir a los avisos de advertencia siempre que disponga de bases fundadas para

83. *Ibid.*

84. “Autoridad portuaria de Montreal” desde el 1º de marzo de 1999.

85. Respuesta, p. 10.

86. *Ibid.*

87. *Ibid.*

88. *Ibid.*

89. *Ibid.* De acuerdo con Canadá, aun cuando la Ley de Pesca no hace alusión directa a las advertencias, Environment Canada “[...] tiene el recurso administrativo de usar los avisos de advertencia como una medida de aplicación de la legislación ambiental”. Respuesta, p. 4.

considerar que ha tenido lugar una violación a la Ley de Pesca; cuando al parecer exista un mínimo grado de daño o de posible daño a los recursos pesqueros, al hábitat que los sustenta y al uso humano de los peces o del propio hábitat, y cuando el presunto infractor haya realizado esfuerzos considerables para remediar o mitigar el impacto negativo de los presuntos delitos. Además de tomar en consideración si se han emprendido o no tales esfuerzos razonables, el personal responsable de la aplicación deberá considerar el historial de cumplimiento del presunto infractor de la Ley de Pesca y si las medidas adoptadas por el presunto infractor son suficientes para impedir futuras ofensas. Canadá asevera que desde 1998, Environment Canada ha recurrido a las inspecciones regulares para garantizar que la ciudad de Montreal da mantenimiento al sistema de contención de aceite.⁹⁰ De acuerdo con Canadá, “[u]na visita de inspección consiste en una verificación del cumplimiento de la Ley [...]”.⁹¹ Con todo, Canadá reconoce que “[...]las barreras flotantes y el bombeo de hidrocarburos no constituyen una solución permanente ni integral a la problemática”.⁹²

En la respuesta, Canadá asevera que, en apego a la Política para el Cumplimiento y la Aplicación, al seleccionar entre una gama de medidas disponibles para lograr el cumplimiento con la sección 36(3) de la Ley de Pesca, “[...]la medida elegida será la que asegure el cumplimiento en el menor plazo posible [...]”.⁹³ Por lo que toca al fomento del cumplimiento y a las medidas de aplicación adoptadas por Environment Canada en relación con las descargas al río San Lorenzo desde la zona del sitio Technoparc, Canadá ha afirmado que “estas medidas relacionadas con el procedimiento administrativo permiten al ministerio garantizar que los peces y su hábitat quedan protegidos en el menor tiempo posible”.⁹⁴

La elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recopilar información sobre la forma en que Environment Canada se ha apoyado en las inspecciones como principal herramienta de aplicación respecto de las descargas persistentes de sustancias tóxicas en el río San Lorenzo desde el sector del Technoparc de las que se tiene conocimiento, lo mismo antes que después de la emisión de un aviso de advertencia en 1998. El Secretariado también obtendría información adicional sobre las circunstancias en las que se emitió el aviso de advertencia en 1998 y las medidas adoptadas en respuesta a dicha advertencia.

90. Respuesta, p. 10.

91. Respuesta, p. 3.

92. Respuesta, p. 13.

93. Respuesta, p. 4.

94. Respuesta, p. 1.

iii) Investigación de una infracción a la sección 36(3)

Bajo el encabezado “Investigación”, la respuesta de Canadá afirma:

Tras la solicitud presentada el 11 de abril de 2002 por SVP y EBI [dos de los Peticionarios], Environment Canada decidió efectuar una investigación relativa a una infracción de la sección 36(3) de la Ley de Pesca como resultado de los depósitos de sustancias tóxicas en el río San Lorenzo, enfrente del sitio Technoparc.⁹⁵

De acuerdo con Canadá, en ocasiones EC emprende una investigación cuando existen bases fundadas para considerar que se ha cometido una infracción a la Ley.⁹⁶ En relación con el sitio Technoparc, afirma:

Environment Canada condujo una investigación que permitiría considerar la interposición de procedimientos legales para lograr la protección del medio ambiente en el menor plazo posible mediante el cumplimiento con la Ley de Pesca.⁹⁷

A la luz de lo anterior, se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recabar información sobre los motivos, el carácter oportuno y otras circunstancias de la investigación que EC realizó en 2002-2003 de los depósitos persistentes de sustancias tóxicas en el río San Lorenzo, en la zona del Technoparc de Montreal. Puesto que Canadá afirma que la decisión de realizar una investigación se derivó de una solicitud de los Peticionarios,⁹⁸ el Secretariado también recabaría información acerca del papel que tal solicitud tuvo en lo que se refiere a dar lugar a la investigación de EC conforme a la sección 36(3) de la Ley de Pesca.⁹⁹

iv) Interposición de cargos y procesos judiciales conforme a la sección 36(3)

En la respuesta, Canadá explica:

Una investigación se realiza ya sea para recabar información adicional que permitirá elegir la medida adecuada de aplicación de la legislación, o bien para obtener pruebas de la infracción e información adicional sobre las cuales sustentar la acción legal, cuando la medida considerada sea una infracción impuesta por el tribunal.

95. Respuesta, p. 10.

96. Respuesta, p. 3.

97. Respuesta, p. 13.

98. *Ibid.*

99. Respuesta, p. 4.

En el caso del sitio Technoparc, Canadá asevera:

La investigación se realizó con el propósito de encontrar pruebas de cada uno de los factores que constituyen una infracción, así como información adicional acerca de la infracción, esenciales ambas para sustentar los procedimientos legales.¹⁰⁰

Aun cuando la petición identifica la ciudad de Montreal como responsable de los depósitos en el río San Lorenzo de sustancias tóxicas provenientes del sitio Technoparc,¹⁰¹ Canadá afirma que tras una investigación exhaustiva “[...] se carece de pruebas suficientes para determinar que los contaminantes depositados en el río provienen directamente del sitio Technoparc, de alguno de los sitios pertenecientes a otros propietarios o de todos estos sitios”.¹⁰²

La información que en conjunto presentan la petición y la respuesta resulta insuficiente para permitir una evaluación plena y objetiva de la decisión de Canadá respecto de entablar o no cargos conforme a la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con la descarga de sustancias tóxicas desde el sector donde se ubica el sitio Technoparc. En el contexto de la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recabaría información sobre lo que es preciso conocer acerca de la fuente de un depósito para sustentar la interposición de cargos conforme a la sección 36(3) de la Ley de Pesca en el caso de un sitio contaminado como el de Technoparc. Ello incluiría información relativa a lo que implica “cualquiera lugar y condiciones desde donde la sustancia tóxica, o cualquier otra sustancia nociva que resulte del depósito de la sustancia tóxica, pueda incorporarse en tales cuerpos de agua”, con el propósito de entablar cargos en apego a la sección 36(3) en relación con sitios contaminados que pertenecen a múltiples propietarios. Un expediente de hechos también presentaría información detallada acerca de lo que se conoce como el sector del Technoparc y lo que hace falta para interponer un proceso y entablar cargos en términos de la sección 36(3) en lo que respecta a las descargas del sitio Technoparc, así como sobre cualesquiera obstáculos para la acción judicial.

La respuesta de Canadá a la petición no incluye ningún documento de apoyo. En el proceso de la elaboración de un expediente de hechos se recopilaría la información de apoyo pertinente referida en la respuesta de Canadá, incluidos los materiales revisados por Environment Canada

100. Respuesta, p. 11.

101. Petición, p. 2.

102. Respuesta, p. 11.

durante su investigación de 2002. Esta información consiste en los informes ambientales existentes; datos sobre las medidas emprendidas por el ministerio en relación con los depósitos en el río; resultados de consultas con funcionarios del ministerio que participaron como asesores técnicos ante varias de las partes ubicadas en el sector a las que pueden atribuirse los depósitos, y resultados de una búsqueda de títulos de propiedad.¹⁰³ Así, el Secretariado revisaría en detalle las condiciones ambientales de la zona en la que se ubica el sitio del Technoparc de Montreal, con miras a presentar datos pertinentes respecto de la afirmación de Canadá de que la información disponible no permite identificar la fuente de los depósitos. El Secretariado también recabaría o integraría información relativa a los métodos disponibles para rastrear la fuente de los depósitos y para recopilar otros datos pertinentes para adoptar medidas de aplicación en relación con el sitio Technoparc, incluida información sobre los obstáculos para aplicar estos métodos.

En su respuesta, Canadá asevera que EC utiliza un enfoque dual para atender el problema de los depósitos en el río, toda vez que algunos de sus funcionarios actúan como asesores técnicos de los propietarios de los sitios en la zona al tiempo que otros integrantes de su personal emprenden medidas para aplicar la legislación.¹⁰⁴ De acuerdo con Canadá, “[l]os dos enfoques son mutuamente incluyentes en el logro del objetivo de proteger el medio ambiente, y el resultado es que se refuerzan entre sí”.¹⁰⁵ A efecto de examinar esta aseveración en el contexto del sitio Technoparc, en la elaboración de un expediente de hechos el Secretariado revisaría información relativa a las medidas ministeriales adoptadas en relación con los depósitos en el río; las opiniones que los asesores científicos de EC han expresado a funcionarios del propio ministerio responsables de la aplicación, y el papel que tales medidas y opiniones han desempeñado en la determinación de medidas ulteriores de aplicación por parte de Environment Canada.

En la respuesta, Canadá afirma:

Dado que no es posible establecer un vínculo entre las actividades que produjeron la contaminación y los depósitos en el río, es necesario determinar quién tiene autoridad sobre los contaminantes que escapan del predio o de los predios contaminados. Se trata de una determinación sumamente compleja, en virtud del sistema hidrogeológico del sector.¹⁰⁶

103. *Ibid.*

104. Respuesta, p. 9.

105. *Ibid.*

106. Respuesta, p. 15.

Para poder considerar la división en la tenencia de la tierra como un obstáculo en la aplicación de la sección 36(3) de la Ley de Pesca, al elaborar un expediente de hechos el Secretariado revisaría información relacionada con cada propiedad en la zona, incluida la ubicación de los predios en relación con el sitio Technoparc, su proximidad a la orilla, lo que se conoce acerca de sus condiciones ambientales y la historia de su titularidad y usos, así como los tipos de condiciones ambientales asignadas en la transferencia de títulos de propiedad a sus propietarios actuales o previos.

En su respuesta Canadá asevera: “Si la medida de aplicación de la ley considerada por el ministerio es una sanción penal impuesta por un tribunal, entonces la evaluación de las pruebas corresponde a la Procuraduría General de Canadá, que también toma en cuenta el interés público para determinar si procede interponer un procedimiento legal”.¹⁰⁷ Aun cuando la respuesta afirma que la investigación de 2002 “[...] no produjo pruebas suficientes para asignar responsabilidad penal a uno o más infractores”,¹⁰⁸ la respuesta no contiene información respecto de la evaluación de las pruebas ni tampoco sobre la consideración del interés público por parte de la Procuraduría General de Canadá. Tal información sería recabada por el Secretariado, según proceda, en el curso de la elaboración de un expediente de hechos.

v) Fomento del cumplimiento con la sección 36(3)

En su respuesta a la petición, Canadá identifica las actividades de fomento del cumplimiento emprendidas por EC en relación con los depósitos de sustancias tóxicas provenientes de la zona del sitio Technoparc.¹⁰⁹ Estas actividades han consistido en: consultas con el ministerio de Medio Ambiente de Quebec, la ciudad de Montreal y propietarios de otros sitios en el sector contaminado para encontrar una solución integral a la problemática;¹¹⁰ revisión de una propuesta de la ciudad de Montreal de construir un sistema de contención y recuperación de hidrocarburos flotantes en el Technoparc, y expresión de inquietudes al respecto,¹¹¹ y participación en un estudio ecotoxicológico de las sustancias ya disueltas en el agua subterránea a efecto de medir sus efectos dañinos, letales y casi letales en los peces.¹¹²

107. *Ibid.*

108. Respuesta, p. 13.

109. Respuesta, p. 9.

110. Respuesta, pp. 9-10.

111. Respuesta, p. 9.

112. *Ibid.*

En la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información pertinente sobre consultas anteriores y en curso entre EC y otras partes en torno a “[...] la problemática y los posibles planes para su solución”.¹¹³ Ello incluiría datos sobre la medida en que tales consultas dieron lugar a intervenciones congruentes con el objetivo de la Política para el Cumplimiento y la Aplicación de lograr el cumplimiento en el menor plazo posible.¹¹⁴

El Secretariado recabaría también información sobre la revisión que EC hizo de la propuesta de sistema de contención elaborada por la ciudad de Montreal, y recopilaría o integraría datos comparativos acerca de opciones técnicas para atender la contaminación de cuerpos de agua donde habitan peces desde sitios contaminados heterogéneos, como el sector del Technoparc.

Asimismo, el Secretariado obtendría información acerca de las bases de la participación de Environment Canada en un estudio ecotoxicológico sobre los efectos de los depósitos en los peces. Si bien es cierto que la Política para el Cumplimiento y la Aplicación establece que la prioridad de las medidas para hacer frente a presuntas violaciones depende del grado del daño o riesgos de daño para los peces, el hábitat de los peces o la salud humana, el hecho es que para establecer un delito en términos de la sección 36(3) de la Ley de Pesca no es necesario demostrar que el depósito realmente ha producido efectos dañinos para los peces en el medio ambiente si la sustancia depositada está reconocida como intrínsecamente tóxica para los peces.¹¹⁵

La respuesta afirma que los enfoques de fomento del cumplimiento y aplicación de la legislación que Environment Canada ha seguido en su administración de la sección 36(3) de la Ley de Pesca son mutuamente incluyentes en el objetivo de proteger el medio ambiente, y

113. *Ibid.*

114. Respuesta, p. 4.

115. Para determinar si una sustancia es tóxica, basta con demostrar que la sustancia depositada es capaz de hacer que el agua se vuelva dañina para los peces. Por ejemplo, en *R. v. MacMillan Bloedel (Alberni) Limited* (1978), 42 C.C.C. (2d) 70 (B.C. Co. Ct.), pp. 73-74; ratificado 47 C.C.C. (2d) 118 (B.C.S.C.); recurso de apelación a S.C.C. rechazado (1979), 47 C.C.C. (2d) 118n (S.C.C.), el Tribunal sostuvo que “[e]l resultado de la Ley es establecer que si determinada sustancia ha producido efectos dañinos en los peces en otros casos al ser agregada al agua, entonces califica como sustancia tóxica en los términos de la Ley de Pesca”. Véase también *R. v. Abitibi Consolidated* (2000), 190 Nfld. y P.E.I.R. 326; 2000 Nfld. y P.E.I.R. LEXIS 238; 576 A.P.R. 326 (Nfld. Prov. Ct.), párrafo 51: “Concuerdo con la afirmación de la Corona en cuanto a que no es necesario demostrar daños reales a los peces o al hábitat de peces para determinar que la Corona ha establecido más allá de toda duda fundada que hubo un depósito de una sustancia tóxica”.

“el resultado es que se refuerzan entre sí”.¹¹⁶ Bajo el encabezado “Conclusión de la investigación”, la respuesta de Canadá señala:

No habiendo logrado establecer pruebas suficientes de la infracción cubierta por la sección 36(3) de la Ley de Pesca —condición prioritaria para entablar y llevar a cabo un procedimiento legal exitoso—, el ministerio decidió cerrar la investigación.

Por estos motivos, el ministerio envió a los solicitantes un aviso de la suspensión de la investigación con fecha 24 de abril de 2003, y ha decidido continuar su intervención con las distintas partes potencialmente responsables de los depósitos en el río, a efecto de encontrar una solución permanente a esta problemática ambiental.¹¹⁷

En la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recabaría información sobre los avances y logros de las actividades de fomento del cumplimiento que Environment Canada ha emprendido en relación con el sector que incluye al sitio Technoparc, desde el momento en que la dependencia decidió cerrar la investigación por falta de pruebas.

V. RECOMENDACIÓN

Por las razones arriba expuestas, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta de Canadá, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa al Consejo mediante esta notificación. La petición y la respuesta dejan en el aire cuestiones en relación con las cuales sería útil contar con información de hechos más detallada para considerar si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca por lo que toca al sitio Technoparc de Montreal, según aseveran los Peticionarios.

Como se analizó arriba con detenimiento, se amerita la elaboración de un expediente de hechos a efecto de recabar y presentar información sobre los siguientes asuntos relativos a la aplicación efectiva de la sección 36(3) de la Ley de Pesca en relación con los depósitos de sustancias tóxicas en el río San Lorenzo desde la zona del sitio Technoparc de Montreal: a) el uso que Environment Canada está haciendo de las visitas de inspección y los avisos de advertencia como herramientas de aplicación respecto de los depósitos persistentes; b) los motivos y lo oportuno de la decisión de Environment Canada de emprender una investigación en

116. Respuesta, p. 9.

117. Respuesta, p. 12.

respuesta a una solicitud ciudadana; c) las características y el destino de la contaminación en el sector del Technoparc de Montreal; d) la eficacia y los costos de los sistemas de contención y bombeo de aceite puestos en marcha desde principios de la década de 1990; e) la disponibilidad y los costos de las opciones para atender la problemática de la contaminación de cuerpos de agua en donde habitan peces desde sitios contaminados heterogéneos, como el sector del Technoparc de Montreal; f) las pruebas necesarias para entablar cargos por infracciones a la sección 36(3) de la Ley de Pesca en el caso de sitios contaminados que pertenecen a múltiples propietarios, como ocurre con el Technoparc de Montreal; g) las consideraciones de la Procuraduría General al adoptar sus determinaciones respecto del sitio de Technoparc de Montreal, según proceda; h) el estudio ecotoxicológico realizado en 2002, respecto de la aplicación de la sección 36(3); i) los efectos que la división de la propiedad en el sector Technoparc ha tenido en lo que se refiere al éxito de las iniciativas de aplicación; j) los efectos, si los ha habido, de las intervenciones y recomendaciones técnicas de Environment Canada en cuanto al éxito de las iniciativas de aplicación; k) las consultas permanentes entre Environment Canada, el Ministerio de Medio Ambiente de Quebec, la ciudad de Montreal y los propietarios de otros sitios en el sector; l) las iniciativas de fomento del cumplimiento que siguieron a la decisión de no interponer cargos.

Por consiguiente, en conformidad con el artículo 15(1), y por las razones expuestas en esta notificación, el Secretariado informa al Consejo su determinación de que elaborar un expediente de hechos para esta petición contribuirá al cumplimiento de los objetivos del ACAAN.

Sometida respetuosamente a su consideración, con fecha 19 de abril de 2004.

por: William V. Kennedy
Director Ejecutivo

SEM-03-006

(Cytrar III)

PETICIONARIO: ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, AC, Y EL LIC. DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 15 de agosto de 2003

RESUMEN: Los peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso de un confinamiento de residuos peligrosos propiedad de Cytrar, SA, de CV, en Sonora, México. Los Peticionarios habían presentado ya dos peticiones con relación a la operación del confinamiento Cytrar, ubicado en las inmediaciones de la ciudad de Hermosillo. Al igual que en la segunda petición, esta nueva afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental con relación a la construcción y operación del confinamiento Cytrar. Los Peticionarios sostienen que Cytrar, en violación de la legislación ambiental aplicable, funcionó en el sitio sin una autorización en materia de impacto ambiental; incumplió las especificaciones de diseño para los muros de contención de las celdas del confinamiento, y aceptó la importación de residuos peligrosos de EU para su confinamiento en el sitio. Los Peticionarios alegan que esas acciones han causado daños a la salud humana y al medio ambiente.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1)(2)
(29 de agosto
de 2003)

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 los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Número de petición:	SEM-03-006 (Cytrar III)
Peticionarios:	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	15 de agosto de 2003
Fecha de la determinación:	29 de agosto de 2003

I. INTRODUCCIÓN

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte signataria del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el "ACAAN" o "Acuerdo") está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN. Si la petición lo amerita, considerando los criterios del artículo 14(2), el Secretariado puede solicitar a esa Parte que proporcione una respuesta a la petición.

El 15 de agosto de 2003, la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los "Peticionarios"), presentaron al Secretariado una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que el gobierno

de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de presuntas irregularidades en la construcción y operación del confinamiento de residuos peligrosos conocido como Cytrar, y respecto al negado acceso a los Peticionarios a la información relacionada con esas presuntas irregularidades. Esta es la tercera petición presentada respecto de este asunto. Las primeras dos peticiones pueden consultarse bajo los números de identificación SEM-98-005 y SEM-01-001.

El trámite de la petición SEM-01-001 concluyó con la Resolución de Consejo 02-13 del 10 de diciembre de 2002, la cual registró el voto unánime del Consejo contra la elaboración de un expediente de hechos. La Resolución destacó que México había informado al Secretariado que el asunto de la petición era objeto de un procedimiento pendiente de solución de controversias en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a la Inversión (“el CIADRI”).

En su carta de presentación para la nueva petición, SEM-03-006, el Peticionario Domingo Gutiérrez Mendivil mencionó que “en atención a que ha dejado de existir la razón por la que no fue posible continuar con el trámite de la anterior petición que se identificó como Cytrar II, estoy planteando de nueva cuenta dicha solicitud en los mismos términos, al permanecer la situación esencialmente igual. En esa virtud, los documentos de prueba de esta petición vienen a ser los que ya se remitieron previamente, sin perjuicio de enviar mas adelante otras constancias adicionales sobre el particular.” La petición SEM-03-006 es idéntica a la petición SEM-01-001. Por consiguiente – y tomando en cuenta que, al responder a la petición SEM-01-001, la Parte sólo proporcionó información respecto del procedimiento en el CIADRI, sin responder a lo aseverado en la petición – el texto de esta determinación es igual al que se encuentra en la Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) del ACAAN del 24 de abril de 2001.

El Secretariado determina que esta petición satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo, y que amerita solicitar una respuesta a la Parte mexicana conforme al artículo 14(2), por las razones que se expresan en esta Determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental en relación con el confinamiento de residuos peligrosos conocido como Cytrar, ubicado en la proximidad de la ciudad de Hermosillo, en el estado de Sonora, México, y

con el derecho a la información ambiental relacionada con ese confinamiento. El confinamiento ya no está operando, debido a que en 1998 la autoridad ambiental negó a Cytrar, S.A. de C.V. la renovación de su autorización de operación. La petición asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 7 de la *Ley Federal de Protección al Ambiente* de 1982 (LPFA)¹, de los artículos 28, 29, 32, 153 y 159 bis 3 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (en adelante, LGEEPA), del artículo 7 del *Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos* (en adelante, RRP), del artículo 415 del *Código Penal Federal* (en adelante, CPF), y de la Norma Oficial Mexicana NOM-057-ECOL-1993 *Que establece los requisitos que deben observarse en el diseño, construcción y operación de celdas de un confinamiento controlado de residuos peligrosos* (en adelante, NOM-057).²

La petición plantea cinco aseveraciones que se describen separadamente a continuación, si bien la relación entre todas ellas es importante para la consideración de esta petición. La primera aseveración de la petición se refiere a la falta de autorización en materia de impacto ambiental del confinamiento. Los Peticionarios aseveran que la Parte mexicana omitió aplicar de manera efectiva los artículos 28, 29 y 32 de la LGEEPA, respecto del confinamiento de residuos peligrosos ahora conocido como Cytrar, al no requerir una manifestación de impacto ambiental previamente a la realización de las obras y actividades del confinamiento y al permitir su operación a los subsecuentes responsables sin que contaran con autorización en esa materia. Afirman que la evaluación de impacto ambiental era exigible al confinamiento desde el inicio, porque el requisito en la LPFA data de 1982, además de que sería exigible de manera retroactiva, al tratarse de una disposición de orden público e interés social.³

La segunda aseveración de los Peticionarios es que la autoridad ambiental omitió aplicar de manera efectiva los artículos 153 de la LGEEPA y 7 del RRP que prohíben la importación de residuos peligrosos para su disposición final en territorio nacional y exigen la repatriación de los residuos peligrosos generados bajo el régimen de

1. La LPFA estuvo en vigor hasta 1988. La LGEEPA que la sustituyó conserva disposiciones en materia de impacto ambiental equivalentes en lo esencial (artículos 28 al 30). En adelante se hace referencia sólo a las disposiciones vigentes.
2. Así como de la anterior Norma Técnica Ecológica NTE-CRP-010/88, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante, "DOF"), el 14 de diciembre de 1988 y la Norma Oficial Mexicana NOM-PA-CRP-006/93, la cual quedó con la nomenclatura NOM-057-ECOL-1993 en virtud del Acuerdo publicado el 22 de octubre de 1993, la cual fue cambia a NOM-057-SEMARNAT-1993 en virtud del Acuerdo publicado en el DOF el 23 de abril de 2003.
3. Véanse las páginas 3, 9 a 12 y los anexos 10 y 19 de la petición.

importación temporal. Esta afirmación se basa en el hecho de que en 1997 el confinamiento Cytrar recibió tierras contaminadas y otros residuos peligrosos abandonados por la empresa Alco Pacífico, S.A. de C.V. para su disposición final. Según la petición, la fundidora de plomo Alco Pacífico abandonó tierras contaminadas y residuos peligrosos importados ilegalmente desde Estados Unidos y residuos generados a partir de materia prima introducida al país bajo el régimen de importación temporal, que debían haberse retornado al país de origen. Esa empresa operaba bajo el régimen de maquila en el Florido, Tijuana, BC. y fue clausurada por la autoridad ambiental en abril de 1991. Según la petición y la información que la acompaña, la autoridad ambiental gestionó la disposición final de esos residuos en Cytrar, para lo cual recibió 2 millones de dólares estadounidenses asignados por el Juez del Condado de Los Angeles, California, E.E. U.U. A.A. Al parecer, dicha suma fue una parte de la multa impuesta por el mismo juez a la compañía transportista S.R.S./Quemetco en virtud del transporte ilegal de residuos peligrosos al sitio de Alco Pacífico. Esta aseveración se entiende en el sentido de que México está omitiendo sancionar la supuesta violación a los artículos 153 de la LGEEPA y 7 del RRP, que se cometió presuntamente al depositar los residuos peligrosos en Cytrar para su disposición final, siendo que según los Peticionarios, dichos residuos peligrosos deben repatriarse.⁴

La tercera aseveración de la petición es que el confinamiento de residuos peligrosos no observó las especificaciones de la NOM-057 respecto de la construcción de sus celdas y que la Parte mexicana no ha sancionado esta supuesta violación de su legislación ambiental. Según las autorizaciones concedidas por el Instituto Nacional de Ecología a Cytrar, en 1996 el confinamiento contaba con una celda con capacidad de 16,200 m³, y contaba con una nueva celda con capacidad para 110,000 m³ en 1997.⁵ En apoyo a la afirmación de que se han incumplido estas especificaciones, la petición incluye un extracto de una manifestación de impacto ambiental presentada por Cytrar en 1994, que describe el diseño de las celdas.⁶ Los Peticionarios afirman que "... los muros de contención de las celdas del confinamiento CYTRAR no cuentan con la capa de suelo cemento que se menciona en [la manifestación de impacto ambiental] y en algunas áreas al parecer tampoco existe la capa de arena de 30 cm. De ahí que los materiales que se utilizaron como alternativa al muro de 60 cm de concreto que exige en su párrafo 5.1.5 la Norma Oficial Mexicana NOM-CRP-006-ECOL/1993, ni remotamente tienen una resistencia de 240 Kg/cm²."⁷

4. Véanse las páginas 3 a 6, 12 y 13, y los anexos 15 y 37 a 39 de la petición.

5. Véanse los anexos 3 y 4 de la petición.

6. Misma que la autoridad ambiental no aprobó, según afirman los Peticionarios.

7. Véase las páginas 6, 7 y 12 y el anexo 19 de la petición.

La cuarta aseveración de la petición es que la Parte ha omitido aplicar de manera efectiva el artículo 415 del CPF al no ejercer acción penal tras la denuncia de hechos que el Peticionario presentó el 8 de diciembre de 1997 y que amplió el 3 de diciembre de 1998. La fracción primera del artículo 415 del CPF dispone una pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días de multa, a quien sin autorización de la autoridad federal competente o contraviniendo los términos en que haya sido concedida, realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, la fauna, la flora o a los ecosistemas. La denuncia que presentaron los Peticionarios se refiere a los hechos que son objeto de las tres aseveraciones que se resumieron en los párrafos precedentes. Esto es, a la presunta operación del confinamiento sin que haya mediado autorización en materia de impacto ambiental, a la supuesta disposición final ilegal de residuos peligrosos que debieron repatriarse y al presunto incumplimiento de las especificaciones sobre construcción de las celdas.⁸

Por último, la petición asevera que al negarse a proporcionar diversa información ambiental relacionada con Cytrar a los Peticionarios, la Parte mexicana ha violado el derecho a la información ambiental contemplado en el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA. Se anexa a la petición una solicitud de información escrita que se refirió principalmente a la naturaleza y origen de los residuos depositados en el confinamiento Cytrar. La respuesta mediante la cual la autoridad ambiental negó la entrega de dicha información fue declarada por la justicia federal como violatoria de la garantía de legalidad regulada en los artículos 14 y 16 constitucionales, por falta de motivación.⁹ Los Peticionarios indican que a pesar del amparo de la justicia federal, la información solicitada aún no se ha proporcionado y que por ello la Parte está incurriendo en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Por otra parte, la petición afirma que el Secretariado está facultado para elaborar un informe sobre el caso Cytrar según el artículo 13 del ACAAN, por referirse a un asunto relacionado con las funciones de cooperación del Acuerdo.

8. Véanse las páginas 6, 14 y 15 y los anexos 8 y 15 de la petición.

9. Véase el anexo 32 de la petición.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14(1) Y 14(2) DEL ACAAN

Artículo 14(1) del ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.¹⁰ Con tal perspectiva en mente el Secretariado determina que la petición sí satisface los requisitos de ese artículo y explica a continuación las razones de esta determinación.

Los artículos 28, 29, 32, 153 y 159 bis 3 de la LGEEPA, 415 del CPF y la NOM-057 que invoca la petición satisfacen la definición de “legislación ambiental” contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, que se refiere

10. Véanse en este sentido, e.g., 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).

al propósito principal de tales disposiciones.¹¹ De la simple lectura de dichos artículos se desprende claramente que son disposiciones cuyo propósito principal coincide con "... la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de [...] el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello...".¹²

La expresión "está incurriendo" en el artículo 14(1) impone una consideración temporal respecto de las aseveraciones de una petición.¹³ Esta consideración se satisface si la Parte correspondiente puede tomar

11. El artículo 45(2) del ACAAN establece:
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.
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.
Véanse en este sentido, e.g., SEM-97-005 (Biodiversidad), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), SEM-98-001 (Guadalajara), Determinación conforme al artículo 14(1) (13 de septiembre de 1999) y SEM-98-002 (Ortiz Martínez), Determinación conforme al artículo 14(1) (18 de marzo de 1999).
12. De modo ilustrativo, se transcribe una de las disposiciones referidas:
LGEEPA, Artículo 153.- La importación o exportación de materiales o residuos peligrosos se sujetará a las restricciones que establezca el Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Comercio Exterior. En todo caso deberán observarse las siguientes disposiciones:
...III.- No podrá autorizarse la importación de materiales o residuos peligrosos cuyo único objeto sea su disposición final o simple depósito, almacenamiento o confinamiento en el territorio nacional o en las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, o cuando su uso o fabricación no esté permitido en el país en que se hubiere elaborado; [...]
...VI.- Los materiales y residuos peligrosos generados en los procesos de producción, transformación, elaboración o reparación en los que se haya utilizado materia prima introducida al país bajo el régimen de importación temporal, inclusive los regulados en el artículo 85 de la Ley Aduanera, deberán ser retornados al país de procedencia dentro del plazo que para tal efecto determine la Secretaría; [...]
13. Véase en este sentido, e.g., SEM-97-004 (Canadian Env. Defence Fund), Determinación conforme al artículo 14(1) (27 de agosto de 1997).

medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de los asuntos materia de la petición y está omitiendo hacerlo, si bien los hechos a los que sea aplicable dicha legislación ambiental pueden ser hechos pasados.¹⁴ Aunque los Peticionarios plantean sus aseveraciones en términos de que México “ha incurrido” en omisiones respecto del confinamiento Cytrar, que ya no está operando, las supuestas omisiones en las que la Parte “ha incurrido”, sí corresponden a posibles acciones de aplicación que la autoridad competente pudiera llevar a cabo, es decir, a omisiones en que la Parte supuestamente “está incurriendo”.

De la información contenida en la petición se desprende que las facultades para imponer sanciones administrativas no habían prescrito al momento de presentarse la petición en febrero de 2001,¹⁵ suponiendo que las presuntas violaciones administrativas sucedieron: hasta noviembre de 1998 cuando parece haber cesado la operación presuntamente ilícita del confinamiento por falta de autorización de impacto ambiental¹⁶; en 1997 cuando supuestamente se iniciaron los envíos de Alco Pacífico a Cytrar¹⁷; y entre 1996 y 1997 cuando parece haberse construido la última celda.¹⁸ Por otra parte, en cuanto a la presunta omisión en la aplicación del artículo 415 del CPF, a partir de los hechos descritos en la petición parece que las actuaciones realizadas por las autoridades han interrumpido la prescripción de la acción penal, y por lo tanto, la aseveración sí se refiere a una supuesta omisión en que la Parte “está incurriendo”.¹⁹ Por último, dado que al momento de presentarse la petición la Parte no había proporcionado la información solicitada a los Peticionarios, la supuesta omisión en la aplicación del artículo 159 bis 3 de la LGEEPA continuaba en ese momento, y esta aseveración satisface también la consideración temporal del artículo 14(1).

En vista de todo lo anterior, no obstante que el confinamiento se encuentre cerrado y que la petición se refiera a actos consumados, la petición cumple con esta consideración temporal del artículo 14(1). Las

14. Véase en este sentido, e.g., SEM-96-001 (Cozumel), Recomendación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1997).
15. Véase el artículo 79 de la *Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, que dispone que la facultad para imponer sanciones administrativas prescribe en cinco años, contados a partir del día en que se cometió la falta o infracción, si fueren consumadas, o desde que cesó si fuere continua.
16. Véase el anexo 4 de la petición, del que se desprende que la autorización de operación concedida a Cytrar por un año, expiró el 19 de noviembre de 1998.
17. Véase el anexo 39 de la petición.
18. Véase el punto 1.1 de los anexos 3 y 4 de la petición.
19. Véase el anexo 9 de la petición y el artículo 110 del CPF, que dispone que las actuaciones que se practiquen en averiguación del delito interrumpen la prescripción de las acciones.

aseveraciones se entienden en el sentido de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no sancionar que la empresa Cytrar, S.A. de C.V. haya operado el confinamiento sin contar con autorización en materia de impacto ambiental, que supuestamente haya construido sus celdas sin observar las especificaciones de la NOM-057, que presuntamente haya recibido para su disposición final residuos peligrosos cuya importación está prohibida y que debieron repatriarse, conforme al artículo 153 de la LGEEPA, y al no proporcionar información en presunta violación al artículo 159 bis 3 de la LGEEPA.

La petición también satisface los seis requisitos listados en el artículo 14(1). La petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por la Parte mexicana.²⁰ Los Peticionarios se identificaron como la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Domingo Gutiérrez Mendivil. La primera es una organización sin vinculación gubernamental y el segundo un particular, vinculado a esa organización, ambos con residencia en Hermosillo, Sonora, México.²¹

La petición contiene información suficiente, que permitió al Secretariado revisarla. La petición incluye información sobre los antecedentes del confinamiento y sobre las acciones de la autoridad ambiental respecto del confinamiento (incluyendo copia de las autorizaciones otorgadas para su operación y de algunas notas sobre los residuos abandonados por la antigua fundidora Alco Pacífico y su traslado a Cytrar). Asimismo, la petición describe y documenta los esfuerzos de los Peticionarios por obtener de la autoridad ambiental mayor información relacionada con el cumplimiento de la legislación ambiental en la operación del confinamiento.²²

Si bien respecto de algunos puntos tomados por separado la información de apoyo no es concluyente, en conjunto la información proporcionada en la petición es suficiente para que el Secretariado la revise. Los Peticionarios como particulares no gozan de facultades de verificación y pueden estar limitados por razones técnicas y económicas para obtener información de fuentes externas a la autoridad ambiental. Los Peticionarios indican que la autoridad les ha negado mayor información. Afirman

20. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y el apartado 3.2 de las Directrices.

21. Véanse los artículos 14(1)(b) y (f) y 45(1) del ACAAN y los anexos 44 y 45 de la petición.

22. Véase el artículo 14(1)(c) del ACAAN. Posteriormente a la presentación de la petición, otros interesados enviaron al Secretariado información relacionada con el asunto materia de la petición. El Secretariado mantendrá dicha información en el archivo para su consideración en el caso de que se llegue a elaborar un expediente de hechos y hasta ese momento.

que han solicitado que se verifique el cumplimiento de las especificaciones de construcción, y que la autoridad se ha negado a hacerlo.²³ También señalan que se les ha negado información sobre la naturaleza y origen de los residuos depositados en el confinamiento, y sobre el convenio por el que la Profepa y el Juez del Condado de Los Angeles determinaron disponer en Cytrar de los residuos abandonados por Alco Pacífico.²⁴ Considerando todo lo anterior, se estima que la información proporcionada en la petición es suficiente para satisfacer el requisito conforme al artículo 14(1)(c) del ACAAN.

La petición no parece encaminada a hostigar una industria aunque las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental se refieren en particular a la empresa Cytrar, S. A. de C.V., que fue la última empresa responsable del confinamiento a que se refiere la petición. La petición parece encaminada, antes bien, a promover la aplicación de la legislación ambiental, porque se centra en la aplicación por la autoridad ambiental de diversas disposiciones sobre disposición final de residuos peligrosos respecto del confinamiento y en la falta de acceso que se ha dado a los Peticionarios a la información ambiental relativa al posible incumplimiento de algunas obligaciones ambientales del confinamiento. No parece que los Peticionarios hayan sido competidores de dicha empresa, ni en el momento en que se presentó la petición, ni cuando dicha empresa estaba aún operando. La petición no es intrascendente, ya que la disposición adecuada de residuos peligrosos es una materia de importancia indiscutible, que representa además un problema reconocido ampliamente en México.²⁵

La petición incluye copias de múltiples comunicaciones por escrito enviadas a la autoridad ambiental, mediante las cuales los Peticionarios han comunicado el asunto materia de la petición a las autoridades pertinentes de la Parte mexicana (en particular, al Ministerio Público Federal mediante la denuncia penal de diciembre de 1997, ampliada en diciembre de 1998; y a la Profepa mediante la denuncia popular de marzo de 1998), así como las respuestas que aquéllos recibieron, además de otros

23. La petición señala que, no obstante la negativa de realizar la verificación de las celdas, la autoridad ambiental anunció en julio de 1998 que se realizaría una auditoría ambiental para garantizar que se tomarían las medidas necesarias de prevención, o en su caso de remediación, antes de sellar las celdas del confinamiento. Los Peticionarios consideran que no hay intención de realizar dicha auditoría, ya que la autoridad ambiental anunció en febrero de 2001 que se fijó a la empresa un plazo de 45 días para sellar el confinamiento.

24. Véanse las páginas 6 a 8, y los anexos 20 a 23 de la petición.

25. Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN, el apartado 5.4 de las Directrices, y el anexo 44 de la petición.

documentos que muestran que las autoridades están al tanto de dicho asunto.²⁶

Habiendo estimado cumplidos los requisitos del artículo 14(1) respecto de esta petición por las razones arriba expuestas, el Secretariado pasa a la consideración de si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada.

Artículo 14(2) del ACAAN

Para determinar si la petición amerita una respuesta de la Parte, el Secretariado debe guiarse por las consideraciones que establece el artículo 14(2). Dichas consideraciones son las siguientes:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (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;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Para hacer esta determinación, el Secretariado contempló lo siguiente.

Los Peticionarios afirman que “resulta evidente el perjuicio que [...] causa a todos los habitantes de Hermosillo, Sonora, la existencia del confinamiento de residuos peligrosos CYTRAR, que está contaminando el suelo y la atmósfera con desechos tóxicos expuestos al aire libre, y que inminentemente contaminará si es que se contaminaron ya [*sic*] los mantos freáticos que existen en el sitio”. De la información incluida en la petición no se desprende certeza sobre la existencia o no de daños relacionados con el confinamiento. Según la autoridad ambiental, ésta negó a Cytrar la renovación de su autorización de operación sin que el confinamiento hubiese alcanzado su capacidad instalada, no por haberse comprobado que existan daños o incumplimiento por parte de la empresa, sino en respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía. Ahora

26. Véanse el artículo 14(1)(e) del ACAAN y los anexos 13 a 15, 27 a 32 y 37 a 39 de la petición.

bien, dichas preocupaciones parecen basarse tanto en la proximidad con la ciudad de Hermosillo de una actividad percibida como altamente peligrosa, como en la falta de información que pudiera cambiar dicha percepción. En particular, no parece haber información disponible a la ciudadanía sobre el cumplimiento (por parte de Cytrar y sus antecesoras) de las obligaciones y especificaciones diseñadas para prevenir que el confinamiento de residuos peligrosos cause daños a la salud humana y al medio ambiente, que se invocan en la petición.²⁷

Los artículos 1 y 5 del ACAAN plantean, entre otras metas, mejorar la aplicación efectiva de la legislación ambiental, lograr niveles altos de protección del medio ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes, así como promover la transparencia y la participación pública. La observancia y la aplicación efectiva de la legislación relacionada con la disposición final de residuos peligrosos y el acceso de los interesados a la información relativa a ello, a que se refiere esta petición, están directamente relacionados con dichas metas del ACAAN. El ulterior estudio de los asuntos planteados en esta petición contribuiría a su consecución.

Con relación a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, la Petición aborda este punto y muestra que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos.²⁸ Los Peticionarios indican que han iniciado diversos procedimientos administrativos y judiciales y proporcionan copia de los siguientes: la denuncia popular del 11 de marzo de 1998; la denuncia penal del 8 de diciembre de 1997, ampliada el 3 de diciembre de 1998, con base en la cual se inició la averiguación previa penal número 56/98/H-11; la queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos del 2 de mayo de 1987; los juicios de amparo números 85/98 ante el Juez Primero de Distrito del Estado de Sonora, número 386/2000, número 679/99 y número 181/2000 (éste último concluido mediante sentencia en parte favorable al Peticionario), todos ante el Juez Tercero de Distrito del Estado de Sonora.²⁹

Finalmente, la Petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, aunque los Peticionarios sí hacen referencia a algunas noticias de ese tipo.³⁰

Considerando en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que esta petición sí amerita solicitar una respuesta de la Parte.

27. Véanse las páginas 7 a 9 y los anexos 5, 8, 13, 15, 17, 20 a 23, 25, 26, 30, 32, 40 y 41 de la petición.

28. Véanse también los apartados 5.6(c) y 7.5 de las Directrices.

29. Véanse los anexos 5, 8, 12, 13, 15, 17, 27, 31 y 32 la petición.

30. Véanse los anexos 22, 23, 33, 36, 40 y 41 de la petición.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado determina que la Petición SEM-03-006 (Cytrar III), presentada por la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., *et. al* cumple con todos los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que dicha petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso México, y así lo hace a través de esta Determinación.

La Parte podrá proporcionar una respuesta dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a ella, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

Por otra parte, se informa a los Peticionarios que su solicitud para que el Secretariado lleve a cabo un informe conforme al artículo 13 del Acuerdo, sería tomada en consideración una vez concluido el proceso conforme al artículo 14 del mismo.

Sometida respetuosamente a su consideración, el 29 de agosto de 2003.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Katia Opalka
Oficial Jurídica
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Dra. Olga Ojeda , SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres , US-EPA
Sr. Victor Shantora, Director Ejecutivo Interino de la CCA
Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil, Academia Sonorense
de Derechos Humanos

SEM-04-001
(Residuos Peligrosos en Arteaga)

PETICIONARIO: FRANCISCO H. GARZA VARA Y OTROS

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 27 de enero de 2004

RESUMEN: Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no dar el debido trámite a su denuncia contra las empresas Ecolimpio de México, SA de CV, y Transportes J. Guadalupe Jiménez, SA, y no sancionar a dichas empresas. Los peticionarios argumentan que ambas empresas operan en forma irregular causando graves daños al medio ambiente y a sus propiedades lo que expone a graves peligros su salud e integridad física debido al inadecuado manejo de los residuos peligrosos.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con todos los criterios establecidos en el artículo 14(1).
(20 de febrero de 2004)

PETICIÓN REVISADA:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con todos los criterios establecidos en el artículo 14(1).
(20 de abril de 2004)

PETICIÓN REVISADA:

**ART. 14(1)(2)
(20 de junio
de 2004)**

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

Número de petición:	SEM-04-001 (Residuos Peligrosos en Arteaga)
Peticionaria(os):	Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres
Representados por:	Francisco H. Garza Vara
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	27 de enero de 2004
Fecha de la determinación:	20 de febrero de 2004

I. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de enero de 2004, Francisco H. Garza Vara en representación de los Peticionarios presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* ("ACAAN" o "el Acuerdo"). La petición hace referencia al "incumplimiento y a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en materia de residuos peligrosos con fundamento en el artículo 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, así como la omisión e incumplimiento en nuestro país del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en lo

referente a sus art. 1, art. 6 y art. 7 del referido Acuerdo”¹. En específico, aseveran la falta de cumplimiento por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“PROFEPA”) para dar trámite a la denuncia presentada por los Peticionarios en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V., y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.; empresas que, según lo que los Peticionarios argumentan, operan en forma irregular causando graves daños al ambiente, a sus propiedades, su salud e integridad física por el inadecuado manejo de residuos peligrosos.

Según el ACAAN, el Secretariado puede examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con los requisitos de dicho artículo y en este documento expone las razones de esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran la falta de cumplimiento por parte de la PROFEPA para dar trámite a la denuncia presentada por los mismos en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V. (“Ecolimpio”) y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A. (“TGJ”).² En específico señala que estas empresas, “...operan en forma irregular, causando graves daños ambientales, danos en las propiedades de mis representados, y exponiendo en graves peligro su salud e integridad física, por el inadecuado manejo de residuos peligrosos por parte de Ecolimpio de México, S.A. y la transportación y disposición de residuos peligrosos en lugares no autorizados por la empresa Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.”.³

Los Peticionarios aseveran también “... que la dependencia encargada de realizar la inspección no actuó en tiempo y forma y es fecha que no se nos ha mostrado la copia de la referida inspección a la empresa Ecolimpio de México, S.A. y no se realizó ninguna inspección en el terreno donde se vierten residuos peligrosos propiedad de la empresa Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.”.⁴

Los Peticionarios fundan su Petición en “...la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en materia de residuos

1. Página 1 de la Petición.

2. Página 2 de la Petición

3. *Ibid.*

4. *Ibid.*

peligrosos con fundamento en el artículo 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, así como la omisión e incumplimiento en nuestro país del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en lo referente a sus art. 1, art. 6 y art. 7 del referido Acuerdo”.⁵

Adjunto a la Petición, los Peticionarios acompañan 1) fotografías de paredes presuntamente de las casas de los vecinos a la empresa tratadora de residuos peligrosos; (2) fotografías de derrames aparentemente en el interior de la empresa tratadora; (3) copia de artículos de periódico que hacen alusión a que en la empresa Ecolimpio han ocurrido incendios y explosiones; (4) Copia del Permiso de Tratamiento de Residuos Peligrosos expedido por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (“SEMARNAT”) a favor de Ecolimpio; (5) fotografías aparentemente del interior de la empresa Ecolimpio; (6) fotografías en donde se aprecian lodos; y (7) Copia de una denuncia de hechos presentada por los Peticionarios de fecha 1 de diciembre de 2003.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y

5. Página 1 de la Petición

- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

En esta etapa se requiere entonces, de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos, si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios.⁶ El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b), d), e) y f) del artículo 14(1), por las siguientes razones. La petición se presentó por escrito en español,⁷ que es el idioma designado por México. Los Peticionarios se identificaron como Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres, todos representados por el Sr. Francisco H. Garza Vara, con residencia en Saltillo, Coahuila, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.⁸ La petición es presentada con respecto a la falta de cumplimiento por parte de la PROFEPA para dar trámite a la denuncia presentada por los Peticionarios, por lo mismo parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria en cumplimiento de lo que establece el inciso d) del artículo 14(1). Con respecto al inciso e) del mismo artículo, éste prevé que la petición señale que el asunto se haya comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte; el Secretariado considera que la Petición si cumple con este requisito al hacer referencia a dicha denuncia interpuesta por los Peticionarios de fecha 1 de diciembre de 2003 de la cual anexaron copia a la Petición y con respecto a la cual los Peticionarios manifiestan no haber tenido respuesta a la fecha de presentación de la Petición.

En distinto sentido, el Secretariado juzga que la petición tampoco satisface el requisito del inciso c) de dicho artículo 14(1) del Acuerdo. Lo anterior, primero, ya que no contiene información suficiente para analizarla; la petición es muy breve, constando de 3 páginas y 7 anexos, y no contiene suficiente información para que el Secretariado pueda revisarla en este proceso.⁹ En particular, la petición no expresa claramente la función de cada uno de sus anexos en la argumentación sobre la presunta

6. Véanse en este sentido, e.g., 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).

7. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones*.

8. Véanse los artículos (14)(1)(b) y (f) del ACAAN.

9. Véase el artículo (14)(1)(c) del ACAAN.

omisión por parte de México de aplicar de manera efectiva su legislación ambiental en este asunto, lo cual es de especial importancia dado lo breve que es la petición misma. Si bien la petición incluye anexos que presuntamente contienen información sobre el problema planteado por el Peticionario respecto del sitio donde se encuentran localizados residuos peligrosos aparentemente en la empresa llamada Ecolimpio, en la petición misma no es clara la explicación de los anexos.

Además, la petición no contiene información suficiente para determinar si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. Los Peticionarios “aseveran” que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva “de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en materia de residuos peligrosos”. A efecto de calificar para el proceso del artículo 14(1), las disposiciones citadas en una petición deben satisfacer la definición de “legislación ambiental” contenida en el artículo 45(2) del ACAAN¹⁰. Para ello, los Peticionarios pueden acudir a lo que establece la sección 5.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones* (las “Directrices”)¹¹ ya que de la

10. El artículo 45(2) del ACAAN establece:
 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.
 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.
 Aun cuando el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, en ocasiones anteriores, al examinar otras determinaciones, ha señalado que las disposiciones citadas deben satisfacer la definición de legislación ambiental. Véanse las determinaciones del Secretariado, conforme al artículo 14(1) del ACAAN, para las siguientes peticiones: SEM-98-001/Instituto de Derecho Ambiental et al. (13 de septiembre de 1999), SEM-98-002/Héctor Gregorio Ortiz Martínez (18 de marzo de 1999) y SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al. (26 de mayo de 1998).
11. La sección 5.2 de las *Directrices* establece que: “El peticionario deberá identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición, tal como se define en el artículo 45(2)

lectura de la Petición se aprecia que no son señalados en específico ni el capítulo ni la disposición o disposiciones aplicables de la LGEEPA.

Además, de la misma forma el Peticionario omite explicar porque considera que las presuntas faltas de cumplimiento efectivo de la legislación ambiental por parte del gobierno mexicano son también un incumplimiento del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en lo referente a sus art. 1, art. 6 y art. 7 del referido Acuerdo, disposiciones las cuales cita el Peticionario.

Dada la redacción y el breve contenido de la Petición, los Peticionarios deben establecer si pretenden denunciar ya sea: la falta de cumplimiento por parte de la PROFEPA de dar el debido trámite al proceso de denuncia popular establecido aparentemente por los Peticionarios; la falta de cumplimiento por parte de la autoridad para detectar y sancionar en su caso a las empresas que se señalan en la Petición; o bien ambas premisas.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Habiendo revisado esta petición de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN, con base en el análisis expuesto en el capítulo anterior, el Secretariado considera que ésta no cumple con todos los requisitos en él establecidos. Por esto, y en cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica a los Peticionarios la no procedencia de su petición y al mismo tiempo los apercibe de que, de conformidad con el apartado 6.2 de las Directrices, cuentan con 30 días para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: William V. Kennedy
Director Ejecutivo

ccp: Sr. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. Francisco H. Garza Vara

de Acuerdo. En el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley.

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

Número de petición:	SEM-04-001 (Residuos peligrosos en Arteaga)
Peticionaria(os):	Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres
Representados por:	Francisco H. Garza Vara
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	16 de marzo de 2004
Fecha de la determinación:	20 de abril de 2004

I. ANTECEDENTES

Con fecha 23 de enero de 2004, Francisco H. Garza Vara en representación de los Peticionarios presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* ("ACAAN" o "el Acuerdo"). El 20 de febrero de 2004 el Secretariado notificó a los peticionarios que la petición no cumplía con todos los criterios del artículo 14(1) y que tenían 30 días para presentar una petición revisada. Fue el 16 de marzo del año en curso que el Secretariado recibió la versión revisada de dicha Petición. La petición hace referencia al incumplimiento y a la falta de aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y su reglamento en materia de residuos peligrosos. En específico, aseveran la falta

de cumplimiento por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA") para dar trámite a la denuncia presentada por los Peticionarios en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V., y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.; empresas que, según lo que los Peticionarios argumentan, operan en forma irregular causando graves daños al ambiente, a sus propiedades, su salud e integridad física por el inadecuado manejo de residuos peligrosos.

Según el ACAAN, el Secretariado puede examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que la versión revisada de la petición reincide en no cumplir con los requisitos de dicho artículo y en este documento expone las razones de esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran la falta de cumplimiento por parte de la PROFEPA para dar trámite a la denuncia presentada el 4 de diciembre de 2003 por los mismos peticionarios en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V. ("Ecolimpio") y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A. ("TGJ"). En específico señala que estas empresas, "...operan en forma irregular, causando graves daños ambientales, danos en las propiedades de mis representados, y exponiendo en graves peligro su salud e integridad física, por el inadecuado manejo de residuos peligrosos por parte de Ecolimpio de México, S.A. y la transportación y disposición de residuos peligrosos en lugares no autorizados por la empresa Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.".

Los Peticionarios fundan su Petición en "...la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en sus siguientes artículo: art. 1, fracc. I, III y VII, art. 121, art. 150, art. 151, 164, art. 170, fracc. I y II, art. 180, art. 181, art. 194, respecto al reglamento de residuos peligrosos, denunciamos la falta de aplicación efectiva de los siguientes artículos: art. 15, fracc. II, III, IV; art. 16, fracc. IV; art. 17, fracc. II; art. 18; art. 19, fracc. III; art. 58, fracc. II. Así mismo, denunciamos el incumplimiento en nuestro país del referido acuerdo de cooperación ambiental en sus art. 6, fracc. 1, 2, 3, fracc. A, B, C, D; art. 7 garantías procesales art. 1, fracciones a, b, c, d".¹

1. Página 2 de la Petición.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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) *proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;*
- (d) *parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y*
- (f) *la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.*

En esta etapa se requiere entonces, de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos, si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios.² El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en el inciso a), ya que la petición se presentó por escrito en español, idioma designado por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos;³ satisface los requisitos del inciso b), ya que los peticionarios se identificaron como Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres, todos

2. Véanse en este sentido, e.g., 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).

3. Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones (las "Directrices").

representados por el Sr. Francisco H. Garza Vara; y también satisface los requisitos del inciso f), ya que acreditan tener residencia en Saltillo, Coahuila, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.⁴

Con respecto al inciso c), el Peticionario ha anexado a la Petición la información que a continuación se detalla.

1. Fotografías de paredes presuntamente de las casas de los vecinos a la empresa tratadora de residuos peligrosos;
2. Copia de escritura pública de propiedad;
3. Fotografías de presuntos derrames de líquidos en el interior de la empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V.;
4. Fotografías de manchas por presunta contaminación de las paredes de casas habitación;
5. Copias de periódicos de la localidad donde narran este evento;
6. Copia de carta folio 1189160-25 de la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República de México;
7. Copia de la Carta de Folio 1189160-25 girada por la Coordinación de Atención Ciudadana de la Presidencia de la República de México al Secretario de Medio Ambiente, Sec. Victor Lichtinger;
8. Fotografías de presuntos residuos al descubierto;
9. Fotografías de pisos de tierra;
10. Fotografías de aparentes residuos que presuntamente no cumplen con legislación;
11. Fotografías de fosa y de autorización 5-4-PS-V-01-2001;
12. Fotografías de maquina retroexcavadora mezclando aparentes residuos con tierra;

4. Véanse los artículos (14)(1)(b) y (f) del ACAAN.

13. Fotografías que presuntamente indican sitios donde se mezclan presuntos residuos peligrosos con tierra;
14. Copia de oficio No. SGPA/007/COAH/2004;
15. Fotografías donde se aprecian lodos y camiones de volteo;
16. Copia de oficio PFPA-B00-387 de PROFEPA de fecha 22 de enero de 2004;
17. Copia de escrito dirigido a la PROFEPA relacionado con la denuncia 03/12/145/104;
18. Copia de denuncia de hechos presentada ante la PROFEPA de fecha 4 de diciembre de 2003 y registrada bajo número 03/12/145/104;
19. Copia de Orden de Inspección y verificación expedida por PROFEPA bajo número PFPA-B00-1-0004855;
20. Copia de artículos relacionados de la Ley Federal de Metrología y Normatización;
21. Copia de antecedentes de Norma Oficial NOM-052-1993;
22. Copia de análisis de laboratorio elaborado por Laboratorio Microanálisis, S.A.;
23. Carta de Residuos Industriales Multiquim, S.A. de C.V. dirigida al delegado de PROFEPA en el Estado de Coahuila.

El Secretariado observa que los peticionarios efectivamente han acompañado a la Petición información relacionada a los argumentos que en ella plantea. No obstante, el Secretariado considera que los Peticionarios no han cumplido aún con el requisito del inciso c) del artículo 14.1 del Acuerdo. El Secretariado estima que la información proporcionada no es suficiente ya que si bien la Petición en esta ocasión si incluye información que permite al Secretariado revisar los planteamientos hechos por los peticionarios, por otro lado no deja claro si el motivo por el que la presenta es encaminado a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Lo anterior ya que a través de información pública el Secretariado ha tomado conocimiento de que el Sr. Francisco Garza Vara, representante legal de los peticionarios, es señalado como

propietario de una compañía denominada Garlok Industrial la cual aparenta tener un giro industrial similar al de Ecolimpio.⁵ Lo anterior hace considerar al Secretariado que los Peticionarios pudieren encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del Acuerdo. El supuesto (a) del punto 5.4 de las Directrices respecto del artículo 14.1, sección d) del Acuerdo señala que el Secretariado considerará si una 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* [énfasis añadido]”. El Secretariado estima que éstas mismas premisas están presentes cuando el representante legal del peticionario pudiera obtener un beneficio económico indebido con la petición al ser un competidor de la entidad en contra de la cual se alega que la Parte no ejerce de forma efectiva su legislación.

La cita del artículo de periódico en el que se hace referencia al representante legal de los peticionarios, aún cuando no fuere concluyente, si indica que el Secretariado requeriría de argumentos adicionales dentro de la Petición que clarifiquen tal situación o bien de información adicional al respecto. Es ante esa falta de claridad y/o de información al respecto que el Secretariado estima que la Petición cumple parcialmente con el inciso c) del artículo 14.1 del Acuerdo.

Con respecto al inciso e) del artículo 14.1, éste prevé que la petición señale que el asunto se haya comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte. El Secretariado ha observado que el Peticionario ha hecho referencia a una denuncia popular que presentó el 4 de diciembre de 2003.

El Secretariado ha notado que en la primera versión de la Petición los peticionarios señalaron con respecto a esta denuncia popular que la

5. “Clausuran a Garlok depósito de residuos... Deberá, además, remediar 20 hectáreas que usó en ejido de Ramos”. Periódico PALABRA / México (25 de febrero de 2004).
“El confinamiento Garlok Industrial fue clausurado total y definitivamente por el Instituto Coahuilense de Ecología ante distintas irregularidades en que incurrió, como fueron incendios, desorganización y no tener la posesión del predio... Sergio Avilés de la Garza, director de la dependencia... agregó que se aplicó una multa de 20 mil pesos. El funcionario dijo que antes de abandonar el sitio, el propietario Francisco Garza Vara deberá remediar las 20 hectáreas de que se componía dicho confinamiento. El plazo es de 90 días contados a partir del 11 de febrero, de acuerdo con la Ley General de Protección al Ambiente. Con base en los datos proporcionados por el Instituto, se supo que si Garza Vara no cumple con la obligación de remediar el suelo, se le demandaría por la vía penal ante el Ministerio Público por probables delitos ambientales... La última historia... El Confinamiento de residuos industriales de Garlok Industrial atravesó en las últimas fechas una serie de conflictos 2002...”

autoridad ambiental en México: "...es fecha que no se nos ha mostrado la copia de la referida inspección a la empresa Ecolimpio de México, S.A..."⁶ Luego, en la versión revisada de la Petición se afirmó que "... al día 10 de marzo de 2004 y a más de 90 días de presentada la denuncia ante la Procuraduría del Medio Ambiente.... no se han desahogado las pruebas tanto de inspección en el interior de la empresa como en la casa del Sr. Genaro Meléndez..."⁷

El Secretariado ha notado también que de la lectura del resto de la versión revisada de la Petición los peticionarios hacen referencia a un oficio número PFPA-B00 00387 expedido por PROFEPA el 22 de enero de 2004 del que manifiestan que: "... en el referido oficio se hace constar en el punto tercero "toda vez que al desahogar la inspección ocular, tanto en las instalaciones de Ecolimpio de México, S.A. de C.V., como en la casa habitación que ocupan los denunciantes, pueda ser necesario llevar a cabo la toma de muestras o bien se haga necesaria la aplicación de conocimientos especiales..."⁸ Luego, en la página 11 de la petición revisada también se hace referencia al oficio PFPA-0004855 expedido por PROFEPA en fecha 8 de diciembre de 2003 que se da como resultado de la presentación de la denuncia popular hecha por los Peticionarios. Estos datos parecen indicar que los peticionarios tenían conocimiento de éstas actuaciones al momento de presentación de esta Petición. El Secretariado hace notar estas posibles contradicciones en la Petición y si bien el Secretariado considera se satisface el requisito establecido por el artículo 14.1, sección e), la Petición indica que el asunto materia de la Petición puede encontrarse todavía en un proceso de inspección y vigilancia en desarrollo.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Habiendo revisado esta petición de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN, con base en el análisis expuesto en el capítulo anterior, el Secretariado considera que la Petición nuevamente no cumple con todos los requisitos en él establecidos.

Siendo que las razones por las que en esta ocasión se considera la Petición improcedente son distintas de aquellas por las que se desestimó en la primera ocasión, el Secretariado considera procedente aplicar de nuevo lo dispuesto por el apartado 6.2 de las Directrices en el sentido de otorgar a los Peticionarios el plazo de 30 días para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

6. Página 2 de la Primera Versión de la Petición.

7. Página 8 de la Petición Revisada.

8. Página 9 de la Petición Revisada.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Rolando Ibarra R.
Oficial Jurídico de la Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Lic. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo, CCA
Lic. Francisco H. Garza Vara

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

Número de petición:	SEM-04-001 (Residuos peligrosos en Arteaga)
Peticionaria(os):	Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres
Representados por:	Francisco H. Garza Vara
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	25 de mayo de 2004
Fecha de la determinación:	30 de junio de 2004

I. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran la falta de cumplimiento por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("PROFEPA") para dar trámite a la denuncia presentada el 4 de diciembre de 2003 por los mismos peticionarios en contra de las empresa Ecolimpio de México, S.A. de C.V. ("Ecolimpio") y Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A. ("TGJ"). En específico señala que estas empresas, "...operan en forma irregular, causando graves daños ambientales, danos en las propiedades de mis representados, y exponiendo en graves peligro su salud e integridad física, por el inadecuado manejo de residuos peligrosos por parte de Ecolimpio de México, S.A. y la transportación y disposición de residuos

peligrosos en lugares no autorizados por la empresa Transportes J. Guadalupe Jiménez, S.A.”.¹

Los Peticionarios fundan su Petición en “...la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en sus siguientes artículo: art. 1, fracc. I, III y VII, art. 121, art. 150, art. 151, 164, art. 170, fracc. I y II, art. 180, art. 181, art. 194, respecto al reglamento de residuos peligrosos, denunciaremos la falta de aplicación efectiva de los siguientes artículos: art. 15, fracc. II, III, IV; art. 16, fracc. IV; art. 17, fracc. II; art. 18; art. 19, fracc. III; art. 58, fracc. II. Así mismo, denunciaremos el incumplimiento en nuestro país del referido acuerdo de cooperación ambiental en sus art. 6, fracc. 1, 2, 3, fracc. A, B, C, D; art. 7 garantías procesales art. 1, fracciones a, b, c, d”.²

II. ANTECEDENTES

A. La Petición

Con fecha 23 de enero de 2004, los Peticionarios presentaron al Secretariado (el “Secretariado”) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“CCA”) una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“ACAAAN” o “el Acuerdo”). El 20 de febrero de 2004 el Secretariado notificó a los peticionarios que la petición no cumplía con todos los criterios del artículo 14(1) y que tenían 30 días para presentar una petición revisada.

En esta ocasión, el Secretariado baso su determinación en que la petición no cumplió con el requisito del inciso c) del artículo 14(1) del Acuerdo al no proporcionar información suficiente que permitiera al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla. Lo anterior en el sentido de que el contenido de la Petición era muy breve constando de 3 páginas y 7 anexos. Además, el Secretariado noto que la petición no contenía una descripción específica de cuales disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (“LGEEPA”) y su reglamento en materia de residuos peligrosos eran las cuales estaban siendo omitidas de ser aplicadas de forma efectiva.³ El Secretariado también hizo notar a los Peticionarios

1. Página 2 de la Petición.

2. Página 2 de la Versión Revisada de la Petición

3. Lo anterior dando referencia a los Peticionarios de considerar la sección 5.2 de las Directrices para la presentación de peticiones (las “Directrices”) que establece que: “El peticionario deberá identificar la ley o el reglamento aplicable, o su disposición, tal como se define en el artículo 45(2) de Acuerdo. En el caso de la Ley General del

la omisión de explicar porque consideraban que las presuntas faltas de cumplimiento efectivo de la legislación ambiental por parte del gobierno mexicano eran también un incumplimiento del ACAAN en lo referente a sus art. 1, art. 6 y art. 7 del referido Acuerdo, disposiciones las cuales se incluían también en la Petición.

B. La Versión Revisada de la Petición

El 16 de marzo del año en curso, el Secretariado recibió una versión revisada de dicha Petición. Esta Versión Revisada de la Petición se estimó cumplía con los incisos (a), (b), (e) y (f) del Artículo 14(1) del ACAAN. Sin embargo el Secretariado estimo que la Petición no cumplía con el inciso (c) del Artículo 14(1) del Acuerdo. En consecuencia, el 20 de abril del año en curso el Secretariado notificó a los Peticionarios que la petición no cumplía con todos los criterios del artículo 14(1) sin embargo, dado que las razones por las que en esa ocasión se consideró la Petición improcedente fueron distintos de aquellos por los que se desestimó en la primera ocasión, se les otorgó nuevamente el plazo de 30 días para presentar una petición que cumpliera con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

El Secretariado en esta ocasión estimó que la información proporcionada en la Petición no había sido suficiente ya que si bien en esta ocasión si incluyó información que permitía al Secretariado revisar los planteamientos hechos por los Peticionarios, por otro lado no había dejado claro si el motivo por el que fue presentada era encaminado a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Lo anterior ya que a través de información pública el Secretariado tuvo conocimiento de que el Sr. Francisco Garza Vara, representante legal de los peticionarios, es señalado como propietario de una compañía denominada Garlok Industrial la cual aparenta tener un giro industrial similar al de Ecolimpio. Lo anterior hizo considerar al Secretariado que los Peticionarios pudieren encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del Acuerdo. El supuesto (a) del punto 5.4 de las Directrices respecto del artículo 14.1, sección d) del Acuerdo señala que el Secretariado considerará si una 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* [énfasis añadido]”.⁴

Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el Peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la Ley”

4. El Secretariado estimó que éstas mismas premisas están presentes cuando el representante legal del peticionario sea un competidor de la entidad legal de la cual se alega que la Parte no ejerce de forma efectiva su legislación.

C. La Versión Aclaratoria de la Petición

En esta ocasión, el 25 de mayo del presente, el Secretariado ha recibido una versión aclaratoria de la Petición. En esta versión aclaratoria, el representante legal de los Peticionarios, en un apartado que solicitó sea guardado como confidencial, expuso las razones por las que considera no encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del ACAAN, aclarando que el motivo por el que se presentó la Petición es el de promover la aplicación de la ley y no hostigar a una industria, aclarando también que no considera que pueda beneficiarse económicamente con la petición. En otro apartado, los Peticionarios aclararon las observaciones hechas por el Secretariado en cuanto al desarrollo del procedimiento de denuncia popular referido en la Petición. Es en este documento donde se analiza el contenido de esta versión aclaratoria y si con ella la Petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN para luego de cumplir con los requisitos del artículo 14(2) de dicho Acuerdo, se amerita la solicitud de una respuesta de la Parte objeto de la presente Petición.

En fecha 27 de mayo del presente, el Secretario emitió y envió una carta al representante legal de los Peticionarios respecto del contenido que solicitó fuera guardado como confidencial. El Secretariado solicitó que se le informara si parte de dicha información hubiera podido ser manejada de forma pública. Lo anterior con la intención de que el Secretariado esté en aptitud de poder hacer uso de ella y exponerla en el análisis que realice para determinar si la Petición cumple con los requisitos del Artículo 14 del ACAAN y en dicho caso continuar con el trámite de la petición. El Secretariado realizó la anterior solicitud en consideración del punto 17.3 de las Directrices para la Presentación de Peticiones Ciudadanas que a la letra señala:

“17.3. 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 la elaboración de un expediente de hecho, los suministradores de esa información deberían esforzarse proa proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.”

No obstante, el Secretariado no recibió respuesta alguna a su solicitud.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN, SU VERSIÓN REVISADA Y SU ACLARACIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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) *proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;*
- (d) *parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y*
- (f) *la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.*

En esta etapa se requiere entonces, de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos, si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios.⁵ El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó:

- A. Con respecto del inciso (a) del artículo 14(1), que la Petición cumple con el requisito de ser presentada por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado ya que la petición se presentó por escrito en español, idioma designado por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

5. Véanse en este sentido, e.g., 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).

- B. Con respecto del inciso (b) del artículo 14 (1), que la Petición satisface el requisito de identificar claramente a la persona u organización que presenta la petición, ya que los peticionarios se identificaron como Genaro Meléndez Lugo y José Javier, José Genaro, Miguel Ángel, Carlos Ariel, Juan Antonio, Iris Elidia y Cruz Adriana Meléndez Torres, todos representados por el Sr. Francisco H. Garza Vara.
- C. Con respecto del inciso (c) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de haber proporcionado información suficiente que permita al Secretariado revisarla y haber incluido las pruebas documentales para sustentarla. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- D. Con respecto del inciso (d) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de estar encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- E. Con respecto del inciso (e) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de señalar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- F. Con respecto del inciso (f) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de ser presentada por una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte ya que acreditan tener residencia en Saltillo, Coahuila, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN

A. Con respecto a los incisos (c) y (d) del artículo 14 (1) del ACAAN

El requisito que establece el inciso (c) del artículo 14(1) del Acuerdo consiste en proporcionar junto con la Petición, información suficiente que permita al Secretariado revisarla y haber incluido las pruebas documentales para sustentarla. El inciso (d) de dicho artículo establece que la Petición debe estar encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. El Secretariado ya había notado que la Versión Revisada de la Petición contenía información adicional que permitía al

Secretariado verificar los argumentos que se plantean en la Petición.⁶ También, a diferencia de la versión original de la Petición, en la Versión Revisada se hizo una descripción de las disposiciones que en cada cuerpo legislativo los Peticionarios consideraban no estaban siendo aplicadas de forma efectiva.

No obstante, el Secretariado hizo notar que la información proporcionada continuaba sin ser suficiente ya que no dejaba claro si el motivo por el que la presentaba era encaminado a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. Lo anterior ya que el representante legal de los peticionarios, podía estar vinculado con una compañía la cual aparentaba tener un giro industrial similar al de Ecolimpio y por lo mismo pudiere encontrarse dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del Acuerdo y del supuesto (a) del punto 5.4 de las Directrices. El Secretariado estimó que éstas mismas premisas estaban presentes cuando el representante legal del peticionario sea un competidor de la entidad en contra de la cual se alega que la Parte no ejerce de forma efectiva su legislación.

Al respecto y como se señaló antes, el representante legal de los Peticionarios expuso en un escrito que solicitó fuera guardado como confidencial los argumentos por los cuales consideraba no caer dentro de los supuestos descritos en el párrafo anterior. No obstante que el Secretariado no está en aptitud de exponer en el presente documento su análisis de la información proporcionada por el representante legal por el carácter confidencial de la misma, por no contar el Secretariado, al momento de valoración del presente documento, evidencia alguna en contrario, éste estima que el representante legal no se encuentra dentro del supuesto artículo 14.1, sección d) del Acuerdo y del supuesto (a) del punto 5.4 de las Directrices.

B. Con respecto del inciso (e) del artículo 14 (1) del ACAAN

Con relación al requisito de señalar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte. Los Peticionarios han hecho referencia a una denuncia popular presentada el 4 de diciembre de 2003. De la información proporcionada por los Peticionarios tal y como se hizo notar en la determinación del 20 de abril de 2004⁷ el Secretario hizo notar que aún y cuando se satisface el requisito establecido por el artículo 14.1 sección e) del ACAAN, los Peticionarios también han aportado, al menos hasta

6. Página 4 de la Determinación 14.1 de fecha 20 de abril de 2004.

7. Página 6 de la Determinación 14.1 de fecha 20 de abril de 2004.

cierto punto, documentos emitidos por PROFEPA dando seguimiento a su denuncia popular. Ya que dicha denuncia popular fue presentada relativamente de forma reciente y su trámite podría todavía ser existente, el Secretariado puede no contar con todos los oficios que la Parte haya emitido con respecto a dicho procedimiento..

V. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado que las aserciones de una petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que guían la decisión del Secretariado en esta etapa:

- (a) *si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta*
- (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;*
- (c) *si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y*
- (d) *si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.*

En cuanto a los cuatro requisitos listados en el artículo 14(2), el Secretariado determinó:

- A. Con respecto a si la Petición alega daño a la persona u organización que la presenta, el Secretariado observa que base de los argumentos que los Peticionarios exponen es precisamente que las operaciones de Ecolimpo están causando un daño en su salud y sus propiedades. Por lo anterior, el Secretariado estima dicho requisito como satisfecho.
- B. El Secretariado estima que la Petición efectivamente plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo ya que porqué se refiere a la aplicación efectiva, en el sector del manejo de residuos peligrosos, de la legislación en materia de manejo de residuos peligrosos, contribuyendo a mejorar la observancia y aplicación de las leyes y

reglamentos ambientales (artículo 1(g) del ACAAN); alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de la Parte para el bienestar de las generaciones presentes y futuras (artículo 1(a) del ACAAN); y promover políticas y prácticas para prevenir la contaminación (artículo 1(j) del ACAAN).

- C. Como se ha expuesto antes, los Peticionarios indican que presentaron una denuncia popular sobre las presuntas violaciones a la legislación ambiental por parte de Ecolimpio. En particular, la petición afirma que se presentaron denuncias populares ante la Profeпа el 4 de diciembre de 2003, hecha la aclaración en el último párrafo de la sección IV anterior, el Secretariado estima que los Peticionarios han acudido a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte (artículo 14(2)(c)).
- D. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por ocurrir en terrenos propiedad de los Peticionarios.

VI. SOLICITUD DE LOS PETICIONARIOS RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA Y SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS CONTENIDO EN LOS ARTÍCULOS 22, 23 Y 24 DEL ACAAN

Esta versión aclaratoria de la Petición incluye la solicitud por parte de los Peticionarios de que se tenga por denunciado “*la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental*”.⁸ Su solicitud específica consiste en que por conducto del Secretariado se notifique a los Estados Unidos de América de la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de los Estados Unidos Mexicanos, para que manifieste a lo que su derecho corresponda y de considerarlo conveniente, efectúe el procedimiento relacionado con los artículos 22, 23 y 24 del ACAAN.⁹

Al respecto el Secretariado informa a los Peticionarios que su solicitud no encuadra dentro de algún tipo en el procedimiento descrito en los artículos a los que los Peticionarios hacen referencia ni dentro de las funciones que tiene el Secretariado bajo el ACAAN.

8. Página 3 de la Versión Aclaratoria de la Petición.

9. Página 4 de la Versión Aclaratoria de la Petición.

VII. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Después de analizar la petición, su versión revisada, su versión aclaratoria y los anexos a estos tres documentos, el Secretariado determina que la petición cumple con los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, tomando en consideración los criterios establecidos en el artículo 14(2), el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte.

Por lo anterior, el Secretariado solicita una respuesta del gobierno de México con respecto a la petición, dentro de un plazo de 30 días, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del Acuerdo. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Rolando Ibarra R.
Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Ing. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo, CCA
Peticionarios

SEM-04-002

(Contaminación Ambiental en Hermosillo)

PETICIONARIO: ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, A.C. Y EL LIC. DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

PARTE: ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

FECHA: 14 de julio de 2004

RESUMEN: Los peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de diversas disposiciones de la legislación ambiental mexicana en materia de prevención, monitoreo, vigilancia y control de contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora.

DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:

ART. 14(1) Determinación de que la petición no cumple con todos los criterios establecidos en el artículo 14(1).
(30 de agosto de 2004)

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

Número de petición:	SEM-04-002 (Contaminación Ambiental en Hermosillo)
Peticionaria(os):	Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los “peticionarios”)
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	14 de julio de 2004
Fecha de la determinación:	30 de agosto de 2004

I. ANTECEDENTES

El 14 de julio de 2004, los Peticionarios antes señalados presentaron ante el Secretariado (el “Secretariado”) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (la “Comisión”) una petición ciudadana de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el “ACAAN” o el “Acuerdo”). Los peticionarios aseveran que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el control de la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora;¹ que las autoridades señaladas como responsables han omitido aplicar de manera efectiva prácticamente todas las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación del aire en el Municipio de Hermosillo, Sonora.² Afirman que resulta evidente el perjuicio que causa a todos los habitantes de Hermosillo, Sonora, la circunstancia de que

1. Página 5 de la Petición.

2. Página 13 de la Petición.

prácticamente no se esté realizando acción alguna para la prevención y control de la contaminación de la atmósfera.³

Según el ACAAN, el Secretariado puede examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en su artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con los requisitos de dicho artículo y en este documento expone las razones de esta determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los peticionarios fundan su Petición en la omisión por México en la aplicación efectiva del artículo 4to. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos; de los artículos 5, fracciones II, V, XVIII y XIX, 7, fracciones III, XII y XIII, 8, fracciones III, XI, XII y XV, 10, y 112 fracciones II y IV, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; de los artículos 3, fracción VII, 4, fracción III, 13, 16, y 41, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera; de los artículos 13, apartado A, fracción I, y apartado B, Fracción VI, Y 20 Fracción VII, de la Ley General de Salud; de los artículos 73, 75, 85, apartado B, fracción I, 138 y 139 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el Estado de Sonora; de los Artículos 15, Fracción VI, y 18, Fracción VI, de la Ley de Salud para el Estado de Sonora; del artículo 9, fracción II, de la Ley de Protección Civil para el Estado de Sonora; y de las Normas Oficiales Mexicanas ("NOM") NOM-020-SSA1-1993, NOM-021-SSA1-1993, NOM-022-SSA1-1993, NOM-023-SSA1-1993, NOM-024-SSA1-1993, NOM-025-SSA1-1993, NOM-026-SSA1-1993, NOM-048-SSA1-1993, NOM-040-SEMARNAT-2002 (antes NOM-040-ECOL-2002; NOM-CCAT-002-ECOL/1993), NOM-043-SEMARNAT-1993 (antes NOM-043-ECOL-1993; NOM-CCAT-006-ECOL/1993), NOM 085-SEMARNAT-1994, NOM-121-SEMARNAT-1997 (antes NOM-121-ECOL-1997), NOM-041-SEMARNAT-1999 (antes NOM-041-ECOL-1999; NOM-CCAT-003-ECOL/1993), NOM-042-SEMARNAT-1999 (antes NOM-042-ECOL-1999; NOM-CCAT-004-ECOL/1993), NOM-044-SEMARNAT-1993 (antes NOM-044-ECOL-1993, NOM-CCAT-007-ECOL/1993), NOM-045-SEMARNAT-1996 (antes NOM-045-ECOL-1996; NOM-CCAT-008-ECOL/1993), NOM-048-SEMARNAT-1993 (antes NOM-048-ECOL-1993; NOM-CCAT-012-ECOL/1993) Y NOM-050-SEMARNAT-1993 (antes NOM-050-ECOL-1993; NOM-CCAT-014-ECOL/1993).⁴

3. *Ibid.*

4. Página 1 y 2 de la Petición.

Los peticionarios señalan a las siguientes como autoridades responsables por las omisiones aseveradas: La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat); la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa); la Secretaría de Salud del Gobierno Federal (Salud); el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sonora y las Secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología y de Salud; el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora (“Ayuntamiento”); Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora y Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.⁵

Los peticionarios enumeraron los argumentos por los que considera que la Parte Mexicana ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva su legislación ambiental.

- A. Consideran que PROFEPA y SALUD han omitido: vigilar el cumplimiento de las NOMs sobre control de la contaminación atmosférica en el Estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo. Además, la segunda de aquéllas aseveran ha omitido establecer y mantener actualizado un Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire que registre los datos relativos a la ciudad de Hermosillo, aparte de que tampoco ha vigilado el cumplimiento de la NOM-048-SSA1-1993, ya que presuntamente jamás ha realizado evaluación alguna sobre el impacto que está teniendo en la población de Hermosillo el confinamiento de residuos peligrosos Cytrar.⁶
- B. Exponen que el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sonora y las Secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología, y de Salud del propio Gobierno del Estado han omitido: a) llevar a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal; b) definir en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; c) vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOMS sobre control de la contaminación atmosférica; d) expedir las normas técnicas ecológicas sobre la materia; e) establecer y operar o, en su caso, autorizar el establecimiento y operación de centros de verificación, para los vehículos automotores destinados al servicio público de transporte concesionado por el Estado, con arreglo a las normas técnicas ecológicas que no existen; f) expedir los reglamentos, las circulares y las

5. Página 4 y 5 de la Petición.

6. Página 6 de la Petición.

demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley Ambiental del Estado, entre otros, el relativo a la prevención y control de la contaminación de la atmósfera, también ha dejado de actualizar el plan estatal de ecología; g) proponer los planes para la verificación, seguimiento y control de los valores establecidos en las NOMs NOM-020-SSA1-1993 a la NOM-026-SSA1-1993.⁷

- C. El *Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora* ha omitido: a) llevar a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción municipal; b) definir en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; c) vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOMs sobre control de la contaminación atmosférica; d) establecer programas de verificación vehicular obligatoria, así como establecer y operar o, en su caso, autorizar el establecimiento y operación de centros de verificación vehicular obligatoria, con arreglo a las normas técnicas ecológicas (que no existen); e) integrar la Comisión Municipal de Ecología prevista en el artículo 138 de la Ley local de la materia; f) expedir los reglamentos, las circulares y las demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, a la exacta observancia de la Ley Ambiental del Estado, entre otros, el reglamento sobre prevención y control de la contaminación de la atmósfera; el reglamento municipal de ecología, el programa municipal de protección al ambiente, programa de respuesta contingencias ambientales y un programa de administración de la calidad del aire; g) reducir o controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.⁸
- D. Los peticionarios argumentan que como consecuencia de que presuntamente no se está realizando el monitoreo de la calidad del aire de Hermosillo, la *Secretaría de Salud del Gobierno del Estado de Sonora* se ha abstenido de formular estudios epidemiológicos en los que se determine cuál es la gravedad del efecto negativo que está teniendo la contaminación atmosférica en la salud de los pobladores de la mencionada ciudad.⁹

7. Página 6 de la Petición.

8. Página 7 de la Petición.

9. Página 9 de la Petición.

-
- E. Los peticionarios aseveran que el monitoreo de la calidad del aire en Hermosillo es una actividad obligatoria para el *Ayuntamiento* de dicho municipio, según lo ordenado por el artículo 8o., fracciones III y XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- F. En el mismo sentido, las NOM-CCAM-001-ECOL/1993 a la NOM-CCAM-005-ECOL/1993 (denominación original), así como las NOM-CCAT-001-ECOL/1993 a la NOM-CCAT-014-ECOL/1993 (denominación original), responsabilizan de su cumplimiento a la *PROFEPA*, al *Gobierno del Estado* y al *Ayuntamiento*, mismas instancias que los Peticionarios aseveran nada han hecho para acatar las referidas disposiciones.¹⁰
- G. Aseveran que la *Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora*, la *Comisión Nacional de Derechos Humanos*, el *Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora* y el *Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito* han omitido aplicar en forma correcta las disposiciones jurídicas ambientales en sus resoluciones. Los Peticionarios dan una descripción incluida en la petición de los procesos seguidos ante dichas instancias.¹¹
- H. Los peticionarios aseveran que no existe un Plan Estatal de Medio Ambiente actualizado, que el Ayuntamiento de Hermosillo no ha expedido un Reglamento de Ecología, ni se dispone de un Programa de Administración de la Calidad del Aire, ni de un Programa de Respuesta a Contingencias Ambientales.¹²
- I. Los peticionarios también incluyen en la petición que: “El artículo 13 del ACAAN faculta al Secretariado para preparar un informe de evaluación del caso CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA EN HERMOSILLO, como un asunto relacionado con las funciones de cooperación del Acuerdo.¹³”

10. *Ibid.*

11. Véanse páginas 10, 11 y 12 de la Petición.

12. Páginas 7 y 8 de la Petición.

13. Página 13 de la Petición.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

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 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. proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;*
- d. parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar 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; y*
- f. la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.*

En esta etapa se requiere entonces, de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos, si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios.¹⁴ El Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

Para que el Secretariado pueda examinar si la petición cumple con los criterios establecidos en los incisos a) al f) del artículo 14(1) del Acuerdo, la petición debe satisfacer el requisito umbral del artículo 14(1) consistente en ser presentada por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental y que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Esto lo hace, en el sentido de que la presentan una organización sin vinculación gubernamental y una persona física las cuales aseveran que

14. Véanse en este sentido, e.g., 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).

una Parte, México, está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.¹⁵

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó:

- A. Con respecto del inciso (a) del artículo 14(1), que la Petición cumple con el requisito de ser presentada por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado ya que la petición se presentó por escrito en español, idioma designado por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- B. Con respecto del inciso (b) del artículo 14 (1), que la Petición satisface el requisito de identificar claramente a la persona u organización que presenta la petición, ya que los peticionarios se identificaron como Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil.
- C. Con respecto del inciso (c) del artículo 14 (1), que la Petición no cumple el requisito de haber proporcionado información suficiente que permita revisarla ni de haber incluido las pruebas documentales que la sustenten. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- D. Con respecto del inciso (d) del artículo 14 (1), el Secretariado considera que la petición no parece estar encaminada a hostigar a una industria, sino a promover la aplicación de la legislación ambiental

15. El Secretariado nota como en el texto de la Petición al momento de señalar a cada una de las autoridades que se señalan como responsables de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana los peticionarios utilizan el vocablo "han omitido". En casos anteriores se ha señalado como la expresión "está incurriendo" en el artículo 14(1) impone una consideración temporal respecto de las aseveraciones de una petición y el Secretariado ya ha considerado que se satisface si la Parte correspondiente puede tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de los asuntos materia de la petición y está omitiendo hacerlo, si bien los hechos a los que sea aplicable dicha legislación ambiental pueden ser hechos pasados. Por esto, si bien los peticionarios plantean sus aseveraciones en términos de que México "ha omitido" en cumplir con las disposiciones a las que hace referencia en la Petición, si esas supuestas acciones que la Parte ha omitido corresponden a posibles acciones de aplicación que la autoridad competente pudiera llevar a cabo, entonces se consideran omisiones en que la Parte supuestamente "está incurriendo". (Vease SEM-01-001 (Cytrar II) Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) (24 de abril de 2001) y también en este sentido, SEM-97-004 (Canadian Env. Defence Fund), Determinación conforme al artículo 14(1) (27 de agosto de 1997) y SEM-96-001 (Cozumel), Recomendación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1997).

en México. Esto en virtud de que la petición está esencialmente referida a omisiones de diversas autoridades en México y no al cumplimiento de una empresa en particular. La petición tampoco plantea una cuestión intrascendente.¹⁶

- E. Con respecto del inciso (e) del artículo 14 (1), dada la falta de información suficientes que permitan revisar la Petición conforme al requisito del inciso (c) del artículo 14 (1), al Secretariado no le es posible en este momento determinar si la Petición cumple con el requisito de señalar que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte. Para mayor referencia, véase la sección IV siguiente.
- F. Con respecto del inciso (f) del artículo 14 (1), que la Petición cumple el requisito de ser presentada por una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte ya que acreditan tener residencia en la ciudad de Hermosillo, Sonora, México, es decir personas que residen en el territorio de la Parte mexicana.

IV. ASPECTOS DE FONDO EN EL ANÁLISIS DE LA PETICIÓN

A. ASPECTOS DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL Y AUTORIDADES PERTINENTES.

El Secretariado estima necesario realizar las siguientes precisiones en cuanto al alcance de la Petición con respecto a (i) ciertas disposiciones ambientales que los peticionarios señalan como aplicables al caso objeto de la petición y (ii) las autoridades que los peticionarios señalaron como responsables de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

A.1. DISPOSICIONES DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL OBJETO DE LA PETICIÓN.

En casos anteriores, para determinar si una petición se refería a una omisión en la aplicación efectiva de la ley, el Secretariado examinaba si

16. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado, al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, 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".

los peticionarios aseveraban una omisión en el cumplimiento de una obligación legal específica.¹⁷ La sección II de esta determinación ha hecho referencia a las disposiciones legislativas identificadas por los Peticionarios y el Anexo I a esta determinación ha hecho un listado de dichas disposiciones legislativas de una forma más detallada.

El Secretariado nota sin embargo que la petición no contiene una relación sucinta de los hechos o bien brinda información suficiente que explique la aseveración por la que los peticionarios consideran que las autoridades no han aplicado de forma efectiva cada una de las NOMs y de las demás disposiciones que se listan.¹⁸

A.2. AUTORIDADES PERTINENTES PARA LA APLICACIÓN DE LEYES AMBIENTALES.

Las autoridades que los peticionarios han señalado como responsables de la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental son: Semarnat; Profepa; Salud; el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Sonora y las Secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología y de Salud; el Ayuntamiento de Hermosillo; y la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora y el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.¹⁹

El Secretariado estima que para efectos de esta Petición la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora y la Comisión Nacional de Derechos Humanos no pueden ser objeto del presente proceso ya que no son parte de los organismos de gobierno encargados, de acuerdo con la legislación de la Parte, de la aplicación de la ley ambiental en cuestión.²⁰ Además, el Secretariado opina que el proceso relativo a los artículos 14 y 15 del ACAAN no se enfoca a una revisión de las acciones como se presentan en la petición, del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora o el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.

17. Véase SEM-98-003 (Grandes Lagos), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999) en la página 7.

18. Lo anterior tal y como lo recomienda la directriz 5.3 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 (las "Directrices"):

"5.3 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 Petición."

19. Página 4 y 5 de la Petición.

20. Apartado 5.5 de las Directrices: "... Las autoridades pertinentes son los organismos del gobierno encargados, de acuerdo con la legislación de la Parte, de la aplicación de la ley ambiental en cuestión."

B. CON RESPECTO AL REQUISITO EN EL INCISO (C) Y (E)
DEL ARTÍCULO 14 (1) DEL ACAAN.

En cuanto a los requisitos establecidos en los incisos (c) y (e) del Artículo 14 (1) del ACAAN, el Secretariado determinó que la información y documentos proporcionados por los Peticionarios no son suficientes para permitir al Secretariado analizar algunas de las aseveraciones hechas en la petición.

En el Anexo II a esta determinación se hace referencia a los documentos que se acompañaron a la petición misma. Brevemente, entre los anexos se encuentran copias de: un oficio emitido por *Semarnat*; un escrito de los Peticionarios dirigido al *Ayuntamiento*, Copia de un acta de sesión del cabildo del Ayuntamiento, comunicaciones y documentos parte del expediente de los procesos llevados ante las comisiones de derechos humanos y los juzgados y tribunales a los que hicieron referencia los Peticionarios, copia de un reporte "Concentración de partículas en Aire Ambiente para la ciudad de Hermosillo, Sonora, México", copia de la escritura pública donde consta la constitución de la Asociación Civil "Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y copia de credencial para votar del Sr. Domingo Gutiérrez Mendivil. Además, se adjuntan fotografías y notas de prensa.

No obstante, el Secretariado estima que la petición no proporciona información suficiente para acreditar que el asunto haya sido efectivamente comunicado por escrito a las autoridades pertinentes en México tal y como lo señala el inciso (e) del artículo 14 (1). Lo anterior dado que:

- (i) Con respecto a SEMARNAT, los Peticionarios ofrecen un oficio que fue emitido por esta autoridad hace 5 años. Para determinar que el asunto materia de esta petición fue debidamente comunicado a esta autoridad, el Secretariado considera necesario contar con la copia del escrito que los Peticionarios presumiblemente hayan presentado a dicha autoridad y que pudo haber motivado tal oficio expedido por SEMARNAT.
- (ii) Con respecto al Ayuntamiento, los peticionarios ofrecen prueba de la comunicación que al Ayuntamiento presentaron, lo anterior a pesar de haber sido esta de hace más de 5 años.
- (iii) Con respecto a la respuesta del Ayuntamiento a la comunicación referida en el inciso anterior, los peticionarios ofrecen copia del Acta de Sesión del Cabildo del Ayuntamiento de fecha 25 de febrero de 1999 y que también adjuntaron los Peticionarios. El Secretariado nota que entre otras cosas la información que fue solicitada por los Peticiona-

rios fue autorizada a ser proveída según consta en el acta instruyendo para tal efecto el Ayuntamiento a su Dirección General de Servicios Públicos Municipales (siendo la expedición de las copias de esa información a costa de los Peticionarios).

- (iv) Al margen de estos escritos a los que se ha hecho referencia en los sub incisos anteriores (emitidos por SEMARNAT, los Peticionarios hacia el Ayuntamiento, y el Ayuntamiento mismo) no se encontró información alguna de que el asunto haya sido comunicado al resto de las autoridades a las que los Peticionarios hicieron referencia en la Petición.²¹

No habiendo mostrado las comunicaciones hacia estas otras autoridades y dada la observación que el Secretariado hizo, basado en el punto 5.3 de las Directrices, al no contener la Petición una relación sucinta de los hechos o bien brindar información suficiente que pueda explicar la aseveración por la que los peticionarios consideran que las autoridades no han aplicado de forma efectiva cada una de las NOMs y de las demás disposiciones que se listan, hace necesario que también los Peticionarios expliquen la razón por la que estas autoridades han omitido aplicar de forma efectiva la legislación ambiental a la que los peticionarios hicieron referencia.

Por las razones que antes se señalan en cuanto a que la información que proporciona la Petición no hace posible determinar si el asunto materia de la Petición ha sido efectivamente comunicado a las autoridades que los Peticionarios señalaron con excepción del Ayuntamiento, son los elementos por los que se considera como no satisfechos los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN. Lo anterior, además de la precisión que hace el Secretariado con base a las Directrices en cuanto a que la Petición no contiene una relación sucinta de los hechos o bien brinda información suficiente que pueda explicar la aseveración por la que los peticionarios consideran que las autoridades no han aplicado de forma efectiva cada una de las NOMs y de las demás disposiciones que se listan.²²

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Habiendo revisado esta petición de conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN, con base en el análisis expuesto en el capítulo III y IV

-
21. Con respecto a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora y el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, véase sección A.2 de la presente determinación.
22. Con base en la directriz 5.3 de las Directrices antes citada.

anterior, el Secretariado considera que ésta no cumple con los requisitos en los incisos (c) y (e) del artículo 14 (1) del ACAAN. En específico al no haber proporcionado información que compruebe que el asunto materia de la petición haya sido comunicado a las autoridades que los peticionarios señalaron como responsables de las omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en México. Además, el Secretariado hace la precisión de que la petición no considera el punto 5.3 de las Directrices al no brinda la información suficiente para determinar la forma específica en que ha sido omitida la aplicación efectiva de las disposiciones citadas por los peticionarios.

Por lo anterior, y en cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica a los Peticionarios la no procedencia de su petición y al mismo tiempo los apercibe de que, de conformidad con el apartado 6.2 de las Directrices, cuentan con 30 días para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN y las observaciones hechas con base en las Directrices.²³

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

por: Rolando Ibarra R.
Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Mtro. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. William Kennedy, Director Ejecutivo CCA
Lic. Domingo Gutiérrez M., Academia Sonorense de
Derechos Humanos, A.C.

23. "6.1 Cuando el Secretariado determine que una petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo, así como con cualquier otro requisito establecido en estas directrices –a excepción de los errores menores de forma contemplados en el apartado 3.10 de estas directrices–, notificará a la brevedad al Peticionario las razones por las cuales ha determinado no examinar la petición.
6.2 Luego de la recepción de tal notificación del Secretariado, el Peticionario tendrá 30 días para presentar al Secretariado una petición que cumpla con los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo y con los requisitos establecidos en estas directrices."

ANEXO I**LISTA DE LEGISLACIÓN AMBIENTAL A LA QUE SE HACE
REFERENCIA EN LA PETICIÓN*****DE LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS***

ARTÍCULO 4o.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

***DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA
PROTECCIÓN AL AMBIENTE***

ARTICULO 5o.- Son facultades de la Federación:

...

II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;

...

V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

...

XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;...

ARTICULO 7o.- Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

...

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

...

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XIII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, VI y VII de este artículo;...

ARTICULO 8o.- Corresponden a los Municipios, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

...

III. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera provenientes de fuentes móviles que no sean consideradas de jurisdicción federal, con la participación que de acuerdo con la legislación estatal corresponda al gobierno del estado;

...

XI. La participación en emergencias y contingencias ambientales conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

XII. La vigilancia del cumplimiento de las normas oficiales mexicanas expedidas por la Federación, en las materias y supuestos a que se refieren las fracciones III, IV, VI y VII de este artículo;

...

XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente,...

ARTÍCULO 10.- Los Congresos de los Estados, con arreglo a sus respectivas Constituciones y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, expedirán las disposiciones legales que sean necesarias para regular las materias de su competencia previstas en esta Ley. Los ayuntamientos, por su parte, dictarán los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que correspondan, para que en sus respectivas circunscripciones, se cumplan las previsiones del presente ordenamiento.

En el ejercicio de sus atribuciones, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, observarán las disposiciones de esta Ley y las que de ella se deriven.

ARTICULO 112.- En materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, los gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y de

los Municipios, de conformidad con la distribución de atribuciones establecida en los artículos 7o., 8o. y 9o. de esta Ley, así como con la legislación local en la materia:

...

II. Aplicarán los criterios generales para la protección a la atmósfera en los planes de desarrollo urbano de su competencia, definiendo las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes;

...

IV. Integrarán y mantendrán actualizado el inventario de fuentes de contaminación;...

DEL REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LA ATMÓSFERA

ARTICULO 3o.- Son asuntos de competencia federal, por tener alcance general en la nación o ser de interés de la Federación, en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, los que señala el artículo 5o. de la Ley y en especial los siguientes:

...

VII. La protección de la atmósfera en zonas o en casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal.

ARTICULO 4o.- Compete a las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus circunscripciones territoriales y conforme a la distribución de atribuciones que se establezcan en las leyes locales, los asuntos señalados en el artículo 6o. de la Ley y en especial:

...

III. La prevención y el control de la contaminación de la atmósfera generada en zonas o por fuentes emisoras de jurisdicción estatal o municipal;...

ARTICULO 13.- Para la protección a la atmósfera se considerarán los siguientes criterios:

I. La calidad del aire debe ser satisfactoria en todos los asentamientos humanos y las regiones del país, y

II. Las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, deben ser reducidas o controladas, para asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.

ARTICULO 16.- Las emisiones de olores, gases, así como de partículas sólidas y líquidas a la atmósfera que se generen por fuentes fijas, no deberán exceder los niveles máximos permisibles de emisión e inmisión, por contaminantes y por fuentes de contaminación que se establezcan en las normas técnicas ecológicas que para tal efecto expida la Secretaría en coordinación con la Secretaría de Salud, con base en la determinación de los valores de concentración máxima permisible para el ser humano de contaminantes en el ambiente que esta última determina.

Asimismo, y tomando en cuenta la diversidad de tecnologías que presentan las fuentes, podrán establecerse en la norma técnica ecológica diferentes valores al determinar los niveles máximos permisibles de emisión o inmisión, para un mismo contaminante o para una misma fuente, según se trate de:

I. Fuentes existentes;

II. Nuevas fuentes, y

III. Fuentes localizadas en zonas críticas.

La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Salud, y previos los estudios correspondientes, determinará en la norma técnica ecológica respectiva, las zonas que deben considerarse críticas.

ARTICULO 41.- La Secretaría establecerá y mantendrá actualizado un sistema nacional de información de la calidad del aire.

Este sistema se integrará con los datos que resulten de:

I. El monitoreo atmosférico que lleven a cabo las autoridades competentes en el Distrito Federal, así como en los Estados y municipios, y

II. Los inventarios de las fuentes de contaminación de jurisdicción, federal y local, así como de sus emisiones.

DE LA LEY GENERAL DE SALUD

ARTÍCULO 13.- La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

I. Dictar las normas oficiales mexicanas a que quedará sujeta la prestación, en todo el territorio nacional, de servicios de salud en las materias de salubridad general y verificar su cumplimiento;

...

B. Corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, como autoridades locales y dentro de sus respectivas jurisdicciones territoriales:

...

VI. Vigilar, en la esfera de su competencia, el cumplimiento de esta Ley y demás disposiciones aplicables,

...

ARTÍCULO 20

Las estructuras administrativas a que se refiere el segundo párrafo del Artículo 19 de esta Ley, se ajustarán a las siguientes bases;

...

VII. Promoverán y vigilarán la aplicación de principios, normas oficiales mexicanas y procedimientos uniformes;...

DE LA LEY DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE PARA EL ESTADO DE SONORA

ARTICULO 73.- En materia de contaminación atmosférica, el Estado y los Ayuntamientos, en los ámbitos de sus respectivas competencias:

I. Llevarán a cabo las acciones de prevención y el control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal o municipal;

II. Aplicarán los criterios generales para la protección a la atmósfera, en las declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones, definiendo las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes;

III. Convendrán con quienes realicen actividades contaminantes y, en su caso, les requerirán la instalación de equipos de control de emisiones cuando se trate de actividades de jurisdicción local, y promoverán ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dicha instalación, en los casos de jurisdicción federal;

IV. Integrarán y mantendrán actualizado el inventario de fuentes fijas de contaminación y evaluarán el impacto ambiental en los casos de jurisdicción local previstos en el artículo 31 de la Ley General;

V. Establecerán y operarán sistemas de verificación de emisiones de vehículos automotores en circulación;

VI. Establecerán y operarán, con el apoyo técnico, en caso, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, sistemas de monitoreo de la calidad del aire. Dichos sistemas deberán contar con dictamen técnico previo de dicha Secretaría. Esta promoverá, mediante acuerdos de coordinación, la incorporación de los reportes locales de monitoreo a la información nacional;

VII. Establecerán requisitos y procedimientos para regular las emisiones de contaminantes de vehículos automotores, excepto los destinados al transporte público federal, y las medidas de tránsito y, en su caso, la suspensión de circulación, en casos graves de contaminación;

VIII. Tomarán las medidas preventivas necesarias para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica;

IX. Elaborarán los informes sobre el estado del medio ambiente en la Entidad o Municipio correspondiente, que convengan con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través de los acuerdos de coordinación que se celebren; y

X. Ejercerán las demás facultades que les confieren las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

...

ARTICULO 75.- No podrán emitirse contaminantes a la atmósfera, que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. En todas las emisiones a la atmósfera deberán ser observadas las previsiones de esta Ley y de las disposiciones reglamentarias que de ella emanen, así como las normas técnicas ecológicas expedidas por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología.

...

ARTICULO 85.- En relación con las emisiones de contaminantes de vehículos automotores, excepto los destinados al transporte público federal, corresponderá:

...

B) A los Ayuntamientos, dentro de sus circunscripciones territoriales:

I. Establecer programas de verificación vehicular obligatoria;

...

ARTICULO 138.- En cada Municipio, se integrará una Comisión Municipal de Ecología, la que será presidida por el Presidente Municipal y como Secretario Técnico fungirá la persona que éste designe. Dicha Comisión tendrá, en el ámbito de su competencia, las atribuciones señaladas en el artículo 135 de esta Ley y sesionará en los términos del Reglamento respectivo.

ARTÍCULO 139.- El Gobernador del Estado y los Ayuntamientos expedirán los reglamentos, las circulares y las demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, a la exacta observancia de este ordenamiento.

DE LA LEY DE SALUD PARA EL ESTADO DE SONORA

ARTICULO 15.- En materia de salubridad general, corresponde al Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de la Secretaría:

...

VI.- Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia, la Ley General de Salud, la presente ley y demás disposiciones legales aplicables;

...

ARTICULO 18. – Compete a los Ayuntamientos:

...

VI.- Las demás que sean necesarias para hacer efectivas las atribuciones anteriores y las que se deriven de la ley.

DE LA LEY DE PROTECCIÓN CIVIL PARA EL ESTADO DE SONORA

ARTICULO 9o.- El Consejo tendrá las siguientes atribuciones:

...

II.- Aprobar el Programa Estatal de Protección Civil y los programas especiales que de él se deriven, evaluando su aplicación y cumplimiento por lo menos una vez en el año, promoviendo la participación de la sociedad, en general en la elaboración de tales programas;...

**LISTADO DE NORMAS OFICIALES MEXICANAS A LAS QUE
SE HACE REFERENCIA EN LA PETICIÓN**

NOM-020-SSA1-1993

Salud ambiental. Criterio para evaluar el valor límite permisible para la concentración de ozono (O₃) de la calidad del aire ambiente. Criterio para evaluar la calidad del aire

NOM-021-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al monóxido de carbono (CO). Valor permisible para la concentración de monóxido de carbono (CO) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-022-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al bióxido de azufre (SO₂). Valor normado para la concentración de bióxido de azufre (SO₂) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-023-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterios para evaluar la calidad del aire ambiente con

respecto al bióxido de nitrógeno (NO₂). Valor normado para la concentración de bióxido de nitrógeno (NO₂) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-024-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto a partículas suspendidas totales (PST). Valor permisible para la concentración de partículas suspendidas totales (PST) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-025-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto a partículas menores de 10 micras (PM 10). Valor permisible para la concentración de partículas menores de 10 micras (PM10) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-026-SSA1-1993

Salud Ambiental. Criterios para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al plomo (Pb). Valor normado para la concentración de plomo (Pb) en el aire ambiente como medida de protección a la salud de la población

NOM-048-SSA1-1993

Que establece el método normalizado para la evaluación de riesgos a la salud como consecuencia de agentes ambientales

NOM-040-SEMARNAT-2002

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas, así como los requisitos de control de emisiones fugitivas, provenientes de las fuentes fijas dedicadas a la fabricación de cemento.

NOM-043-SEMARNAT-1993

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de partículas sólidas provenientes de fuentes fijas.

NOM 085-SEMARNAT-1994

Contaminación atmosférica-fuentes fijas-para fuentes fijas que utilizan combustibles fósiles sólidos, líquidos o gaseosos o cualquiera de sus combinaciones

NOM-121-SEMARNAT-1997

Que establece los límites máximos permisibles de emisión a la atmósfera de compuestos orgánicos volátiles (COVs) provenientes de las operacio-

nes de recubrimiento de carrocerías nuevas en planta de automóviles, unidades de uso múltiple, de pasajeros y utilitarios; carga y camiones ligeros, así como el método para calcular sus emisiones.

NOM-041-SEMARNAT-1999

Que establece los límites máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gasolina como combustible.

NOM-042-SEMARNAT-1999

Que establece los límites máximos permisibles de emisión de hidrocarburos no quemados, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y partículas suspendidas provenientes del escape de vehículos automotores nuevos en planta, así como de hidrocarburos evaporativos provenientes del sistema de combustible que usan gasolina, gas licuado de petróleo, gas natural y diesel de los mismos, con peso bruto vehicular que no exceda los 3,856 kilogramos.

NOM-044-SEMARNAT-1993

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas suspendidas totales y opacidad de humo provenientes del escape de motores nuevos que usan diesel como combustible y que se utilizarán para la propulsión de vehículos automotores con peso bruto vehicular mayor de 3857 kg.

NOM-045-SEMARNAT-1996

Que establece los niveles máximos permisibles de opacidad del humo proveniente del escape de vehículos automotores en circulación que usan diesel o mezclas que incluyan diesel como combustible.

NOM-048-SEMARNAT-1993

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de hidrocarburos, monóxido de carbono y humo, provenientes del escape de las motocicletas en circulación que utilizan gasolina o mezcla de gasolina-aceite como combustible.

NOM-050-SEMARNAT-1993

Que establece los niveles máximos permisibles de emisión de gases contaminantes provenientes del escape de los vehículos automotores en circulación que usan gas licuado de petróleo, gas natural u otros combustibles alternos como combustible.

ANEXO II

Lista de información adicional adjunta a la Petición.

1. Copia del oficio número DS-UAJ-095/99, del 26 de febrero de 1999, suscrito por el entonces Delegado en Sonora de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Juan Carlos Ruiz Rubio.
2. Copia del escrito de fecha 3 de diciembre de 1998 dirigido al Ayuntamiento y Presidente Municipal de Hermosillo.
3. Copia del acta de la sesión del Ayuntamiento de Hermosillo, celebrada el 25 de febrero de 1999, que contiene respuesta al escrito mencionado con anterioridad.
4. Copia del expediente número CEDH/I/22/1/197/1999, relativo a la queja interpuesta el 29 de abril de 1999 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, en contra del Ayuntamiento de Hermosillo.
5. Copia del oficio número 16614, de fecha 04 de junio de 1999, derivado del expediente CNDH/121/99/SON/I00159.000, a través del cual el Coordinador General de Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, licenciado Adolfo Hernández Figueroa, comunicó el desechamiento del Recurso de Impugnación interpuesto en contra del acuerdo de no admisión de la instancia en el asunto descrito en el punto anterior. (Este documento se encuentra integrado a la copia del expediente CEDH/I/22/1/197/1999).
6. Copia de la demanda relativa al juicio de amparo indirecto número 620/1999, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, promovido el 12 de julio de 1999 en contra, entre otras autoridades, del Ayuntamiento de Hermosillo y del Coordinador General de Presidencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
7. Copia de la sentencia que se terminó de engrosar el 13 de diciembre de 1999, dictada en el referido amparo indirecto número 620/1999.
8. Copia de la sentencia emitida el 31 de enero de 2001 por el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, en el toca número 223/

2000, relativo al recurso de revisión interpuesto en contra de la resolución constitucional pronunciada en el amparo indirecto número 620/1999.

9. Copia del expediente número CEDH/II/22/1/210/1999, relativo a la queja interpuesta el 6 de mayo de 1999 ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, en contra del Ayuntamiento de Hermosillo.
10. Copia del Reporte *Concentración de partículas en Aire Ambiente para la ciudad de Hermosillo, Sonora, México, durante el período 1990-1995*, emitido por la Subdelegación de Medio Ambiente en el Estado de Sonora de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Agosto de 1996. (Este documento se encuentra integrado a la copia del expediente CEDH/II/22/1/210/1999).
11. Copia de la escritura pública número 181, de fecha 19 de agosto de 1991, pasada ante la fe de la Notaria Pública número 46 de Hermosillo, Sonora, relativa a la constitución de la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., con la que acredito mi carácter de representante legal del citado organismo no gubernamental.
12. Copia de la credencial para votar con folio número 045328578, expedida por el Instituto Federal Electoral, con la que se acredita que el suscrito tiene su residencia en la ciudad de Hermosillo, Sonora.
13. NOTAS DE PRENSA: 1996, Octubre 5, *Urge frenar contaminación* (El Imparcial, 1A); 1997, Marzo, 4: *Sofoca humo a hermosillo*. (El Imparcial, 1A); 11: *Contaminación por polvo. Problema vigente en Hermosillo*. (El Imparcial, 1D); 1998, Diciembre 4: *Piden resultados de monitoreo*. (El Imparcial, 8B); 5: *No monitorean el polvo*. (Cambio, 2A); 8: *Monitorear ¿para qué? si ya se sabe que hay polvo: J. Valencia*. (Cambio, 5A); 10: *Registra Hermosillo espesa capa de humo. Provocan quemas bruma*. (El Imparcial, 1B); 11: *Polvo, humo y bajas temperaturas provocan efecto de inversión térmica*. (Cambio, 4A); 11: *Fallecen por neumonía tres personas más. Aumentan muertes por frío*. (El Imparcial, 1B); 1999, Enero: *Respiramos la muerte. Contaminación del aire en Hermosillo*. (Expresión Ciudadana); Julio 15: *Alertan a nogalenses / Detectan compuesto que causa cáncer*. (El Imparcial, 1E); Diciembre 9: *Humo encerrado* (El Imparcial, 1A); *Afecta inversión térmica / El frío y el polvo provocan este problema*. (El Imparcial, 1B); 2000 Diciembre 13: *Alertan contra el polvo*. (El Independiente); 14: *Pequeñas cantidades de*

partículas, suficientes para elevar la tasa de muertes, revela estudio. (La Crónica de Hoy); 21: *Pide cuidarse por inversiones.* (El Imparcial); 2001 Febrero 4: *Polvo somos y... ¡Polvo respiramos!* (El Imparcial); Noviembre 24: *Registró Hermosillo ayer fenómeno de inversión térmica.* (Cambio, 14A); 2002 Enero 8: *En el mundo mueren 500 mil personas al año por la contaminación del aire: estudio del PNUMA.* (La Jornada, 35); 14: *Causa la contaminación en la ZMVM 35 mil muertes prematuras al año.* (La Jornada, 39); Noviembre 4: *Hace Ayuntamiento monitoreo del aire.* (El Imparcial, 2B); 18: *Para los niños. Hay riesgo en el norte.* (El Imparcial, 3B); Diciembre 12: *Tiempo de contaminación.* (El Imparcial, 4B); 2003 Octubre 27: *Cubre a Hermosillo densa nube de polvo.* (Cambio, 1A); *Amanece con calima.* (El Imparcial, 1B); *‘Desaparece’ Hermosillo.* (El Imparcial, 1A); Noviembre 14: *Partículas suspendidas, causa de males crónicos.* (El Imparcial, 15A); 20: *Sacarán la vuelta al polvo.* (Cambio, 1B); Diciembre 15: *Afectan partículas la calidad del aire.* (El Imparcial, 1B).

14. FOTOGRAFÍAS: 1997, Marzo 4: *sin pié.* (El Imparcial, 1A). *sin pié.* (El Imparcial, 1A); 1998, Diciembre 10: *Como en el DF.* (El Imparcial 1A); *Una espesa capa de polvo...* (El Independiente, 1A); 2001, Octubre 9: *Llega contaminación.* (El Imparcial, 1B); Noviembre 6: *Gris amanecer.* (El Imparcial, 1A); 24: *Paisaje londinense.* (El Imparcial, 1A); 2002, Enero 18: *¿Contaminación?* (El Imparcial, 2B); Febrero 1: *Quema dañina.* (El Imparcial, 1A); *En medio de la contaminación...* (El Imparcial, 2B); Noviembre 2: *Baja temperatura.* (El Imparcial, 2B); 20: *Una nube de polvo y “smog” cubre...* (Cambio, 1A); *Mal ambiente.* (El Imparcial, 2B); 28: *Capa gruesa.* (El Imparcial, 5B); Diciembre 15: *Se contamina Hermosillo.* (Cambio, 1A); 2003, Octubre 27: *Cubre a Hermosillo densa nube de polvo.* (Cambio, 1A); Noviembre 25: *Contaminación urbana.* (El Imparcial, 1B); Diciembre 15: *Hay que pavimentar.* (El Imparcial, 1B); fecha desconocida: *Hermosillo registró ayer...* (El Imparcial); 2004, Febrero 28: *Contaminación en la capital.* (El Imparcial, 4A); Octubre 27: *Amanece con calima.* (El Imparcial, 1B); *‘Desaparece’ Hermosillo.* (El Imparcial, 1A); Noviembre 20: *Sacarán la vuelta al polvo.* (Cambio, 1B); Diciembre 15: *Afectan partículas la calidad del aire.* (El Imparcial, 1B).

