Expediente de hechos

ALCA-Iztapalapa II

(SEM-03-004)

Elaborado en conformidad con el artículo 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Noviembre de 2007
Puesto a disposición pública el 2 de Junio de 2008

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@cec.org

http://www.cec.org

ISBN: 978-2-89635-084-1

© Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2008

Depósito legal-Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008
Depósito legal-Bibliothèque et Archives Canada, 2008

Disponible en français – ISBN: 978-2-89635-083-4
Available in English – ISBN: 978-2-89635-085-8

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, todos compartimos recursos vitales: aire, océanos, ríos, montañas y bosques. En conjunto, estos recursos naturales son la base de una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. Para continuar siendo una fuente para la vida y prosperidad futuras, estos recursos deben ser protegidos. La protección del medio ambiente de América del Norte es una responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) es una organización internacional integrada por Canadá, EU y México. Fue creada en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales regionales, ayudar a prevenir los conflictos comerciales y ambientales potenciales y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio (TLC).

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 gobernante y está integrado por representantes ambientales a nivel de gabinete 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 Comité Consultivo Público Conjunto 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 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 de los países del TLCAN a argumentar cuando consideren que una Parte del Acuerdo no está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental.

Expediente de hechos

ALCA-Iztapalapa II

(SEM-03-004)

Elaborado en conformidad con el artículo 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Noviembre de 2007
Puesto a disposición pública el 2 de Junio de 2008

Índice

Siglas y acrónimos 7

1. Resumen ejecutivo 9

2. Resumen de la petición 12

3. Resumen de la respuesta de México 12

4. Alcance del expediente de hechos 14

5. Proceso empleado para recabar la información 16

6. Significado y alcance de la legislación ambiental en cuestión . . 20

6.1 Artículos 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF 20

6.2 Artículo 150 de la LGEEPA 22

6.3 Contexto de la legislación ambiental en cuestión 25

6.3.1 La aplicación de la legislación ambiental por parte de la Profepa 25

a. Competencia de la Profepa en materia de olores y emisiones 25

b. Aplicación de sanciones 28

6.3.2 La aplicación de la legislación penal ambiental . . . 29

a. Ejercicio de la acción penal 29

b. Coadyuvancia 30

c. Órganos especializados en materia penal ambiental 31

d. El umbral para acreditar la existencia de un probable delito 32

e. Medios de prueba 33

f. Aplicación de sanciones 34

7. Antecedentes de ALCA en Iztapalapa 35

7.1 La empresa ALCA 35

7.2 La delegación Iztapalapa 39

8. Normatividad y efectos en la salud de los compuestos utilizados por ALCA 41

9. Aplicación de la legislación ambiental a la empresa ALCA . . . 50

9.1 Denuncias presentadas en contra de ALCA. 51

9.2 Actos de aplicación de la legislación ambiental en materia de emisiones a la atmósfera y manejo de residuos peligrosos 54

9.2.1 Emisiones a la atmósfera 54

a. Clausura del 7 de diciembre de 1994 55

b. Multa del 10 de abril de 1995 55

c. Clausura del 5 de septiembre de 1997. 56

9.2.2 Generación y manejo de residuos peligrosos 60

9.3 Actos de aplicación del gobierno del Distrito Federal . . . 62

9.4 Aplicación de la legislación ambiental penal 63

10. Nota final 70

Cuadros

Cuadro 1. Comparación de las versiones de los artículos del CPF 21

Cuadro 2. Crecimiento poblacional en Iztapalapa 40

Cuadro 3. Normas Oficiales Mexicanas aplicables a las sustancias utilizadas por ALCA 49

Cuadro 4. Denuncias relacionadas con el asunto planteado en la petición 52

Cuadro 5. Imposición de multas y medidas correctivas en materia de residuos peligrosos 61

Cuadro 6. Pruebas recabadas en la averiguación previa 65

Apéndices

Apéndice 1 Resolución de Consejo 05-05, Instrucción al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental respecto de la aseveración de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 150 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y los artículos 414 y 415 del Código Penal Federal (SEM-03-004) . . 73

Apéndice 2 Plan general para la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición SEM-03-004. 77

Apéndice 3 Solicitud de información en la que se describe el alcance de la información a incluir en el expediente de hechos y se dan ejemplos de información pertinente 85

Apéndice 4 Solicitudes de información a las autoridades mexicanas. 93

Apéndice 5 Solicitudes de información a organizaciones sin vinculación gubernamental, al CCPC y a las otras Partes del ACAAN. 103

Apéndice 6 Cronología de eventos 109

Apéndice 7 Figuras. 115

Apéndice 8 Fotografías 119

Documentos

Documento 1 Resolución de Consejo 08-02 127

Documento 2 Comentarios de Canadá 131

Documento 3 Comentarios de Estados Unidos 135

Documento 4 Comentarios de México 139

Siglas y acrónimos

ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
ALCA	ALCA, S.A. de C.V.
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCPC	Comité Consultivo Público Conjunto
CFPP	Código Federal de Procedimientos Penales
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COA	Cédula de Operación Anual
COV	Compuestos Orgánicos Volátiles
CPF	Código Penal Federal
DDF	Departamento del Distrito Federal
DOF	Diario Oficial de la Federación
Inacipe	Instituto Nacional de Ciencias Penales
Inapam	Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
INER	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias
LAU	Licencia Ambiental Única
LFTAIPG	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
MPF	Ministerio Público Federal
NOM	Norma Oficial Mexicana

ONG	Organización No Gubernamental
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
RETC	Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes
RRP	Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos
Secodam	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Semarnat	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SIEM	Sistema de Información Empresarial Mexicano
SMADF	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal
SMGVDF	Salario mínimo general vigente en el Distrito Federal
TCADF	Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
ZMVM	Zona Metropolitana del Valle de México

1. Resumen ejecutivo

Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "ACAAN" o el "Acuerdo") establecen un proceso que permite a las personas residentes o establecidas en Canadá, Estados Unidos y México presentar una petición cuando consideren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. En conformidad con el Acuerdo, este proceso puede derivar en la publicación de un expediente de hechos. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte (el "Secretariado") es el encargado de gestionar este proceso.

El 17 de junio de 2003, Ángel Lara García (el "Peticionario") presentó al Secretariado de la CCA una petición en la que asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de una planta de producción e impregnación de látex de poliestireno, operada por la empresa ALCA, S.A. de C.V. ("ALCA"). La petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*) afirma que el gobierno de México omite aplicar de manera efectiva su legislación ambiental respecto de los delitos previstos en los artículos 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del Código Penal Federal (CPF) y el manejo de materiales y residuos peligrosos, según lo señalado en el párrafo primero del artículo 150 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).[1] El 9 de junio de 2005, mediante su Resolución de Consejo 05-05, el Consejo de la CCA giró instrucciones al Secretariado de elaborar un expediente de hechos en relación con el asunto planteado en la petición.

Para realizar el expediente de hechos, el Secretariado consideró información disponible al público; información proporcionada por México, ALCA, el Peticionario y otros interesados, e información técnica generada por el Secretariado a través de expertos independientes. En este documento, el Secretariado presenta los hechos relevantes acerca de

1. "[P]or medio de la presente y con fundamento en el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, vengo a solicitar que se examine mi petición, toda vez que asevero que el Estado mexicano está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental...": Petición, p. 1.

si México está incurriendo o no en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 150, párrafo primero, de la LGEEPA y 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF, respecto del asunto planteado en la petición. Con relación a la aplicación del artículo 150, párrafo primero, de la LGEEPA el expediente de hechos incluye el periodo de septiembre de 1994 a agosto de 2005 y con respecto de la aplicación de los artículos 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF se abarca el periodo de marzo de 1997 a agosto de 2000.

El Peticionario acudió desde de mayo de 1994 ante una variedad de instancias gubernamentales para exponer su caso, solicitar asesoría o denunciar a funcionarios públicos.[2] En el caso expuesto, el Peticionario manifestó que existían intensos olores que le ocasionaron molestias y daños a la salud. En las actas de inspección levantadas por las autoridades se asienta la presencia de "olores a solventes por falta de captación y conducción de sus emisiones"[3] y de "vapores [que] salen profusamente por descargas a ras del muro que da al patio descrito, sin ningún filtro, lavador o chimenea".[4]

El Secretariado encontró que entre 1994 y 2005 la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) realizó un total de 11 visitas de inspección y emitió resoluciones administrativas mediante las que se impusieron dos clausuras parciales: una en 1994 y otra en 1997. El total de multas impuestas a ALCA por infracciones en materia de emisiones a la atmósfera y manejo de materiales y residuos peligrosos asciende a 46,207.30 pesos.

La primera clausura, impuesta a ALCA en 1994, fue levantada luego de que se emprendieron las medidas correctivas a que estaba sujeta. Sin embargo, persistieron otros incumplimientos relacionados con emisiones a la atmósfera, que si bien en su momento no dieron origen a la clausura de 1994, su reincidencia motivó la segunda orden de clausura en 1997. En esta ocasión, ALCA no cumplió con las condiciones impuestas por la Profepa toda vez que la empresa alegó su imposibili-

2. Estas instancias incluyen a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de la Función Pública (SFP), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y el Instituto Nacional para la Atención de las Personas Adultas Mayores (Inapam). También tuvieron conocimiento del asunto la Secretaría del Medio Ambiente del gobierno de la Ciudad de México y la Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal.
3. Informe a la CNDH emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa con fecha 2 de octubre de 1997.
4. Inspección ocular del 9 de septiembre de 1996; informe emitido por la Dirección de Administración de Riesgos de la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal.

dad técnica. ALCA también manifestó que, de acuerdo con sus análisis, sus emisiones contaminantes no excedían los límites establecidos por las normas aplicables. La Profepa finalmente se apartó de las condicionantes impuestas y aceptó medidas alternativas de cumplimiento, así como el criterio propuesto por ALCA para el análisis de sus emisiones contaminantes.

La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (SMADF) efectuó diez visitas de inspección a las instalaciones de ALCA y las clausuró en 1999 por incumplimiento de disposiciones legales en materia de emisiones a la atmósfera y descargas de aguas residuales. La clausura fue levantada el 4 de noviembre del mismo año en apego a una sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (TCADF) el 13 de julio de 1999.

El Ministerio Público Federal (MPF), órgano federal encargado de la persecución de los delitos, ejerció acción penal contra ALCA en cuatro ocasiones, solicitando órdenes de aprehensión de funcionarios de ALCA. En todas las ocasiones los jueces de distrito negaron las órdenes de aprehensión por falta de pruebas que acreditaran la probable existencia de un delito.

En 2000 el MPF determinó el *no ejercicio de la acción penal*, por falta de pruebas. El MPF consideró que era imprescindible realizar exámenes clínicos al Sr. Ángel Lara García, su esposa e hijo para probar los supuestos delitos contra el ambiente. El Secretariado solicitó la opinión de un experto en materia penal ambiental a este respecto, quien concluyó que si bien la conclusión del *no ejercicio de la acción penal* fue apegada a derecho,[5] en lo que al fondo se refiere —acreditar o desacreditar el delito—, el MPF tuvo a su alcance otras pruebas consideradas en la legislación penal que no fueron recabadas.

En noviembre de 2005 ALCA informó al Secretariado que debido a las condiciones del mercado cerraría definitivamente a finales del año. El cierre de la empresa fue confirmada por información de otras autoridades de la delegación Iztapalapa.[6]

5. Fundada en los artículos 21 y 102, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 137 del Código Federal de Procedimientos Penales; 1, 2, fracciones I y V, 8, fracción I (incisos j y m), 14, 15 y 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; 2, 3, 5 y 31, fracción VI, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; y los acuerdos A/006/92 y A/086/97, así como el artículo Vigésimo Séptimo de la Circular C/005/99, emitidos por el Procurador General de la República.
6. Oficio CPC/39I5/2006 de fecha 13 de febrero de 2006 emitido por el coordinador de Protección Civil de la Delegación Iztapalapa.

2. 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, ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F.[7] 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, párrafo primero, de la LGEEPA así como los artículos 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF.[8] En particular, el Peticionario asevera que la empresa ilícitamente y sin aplicar las medidas de prevención y seguridad, realiza actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas y dañinas para el medio ambiente.[9]

El Peticionario sostiene que ALCA, sin aplicar medidas de prevención o seguridad, emite, despide o descarga en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños ambientales.[10] También alega que la empresa está omitiendo manejar materiales y residuos peligrosos con arreglo a la LGEEPA y las correspondientes normas oficiales mexicanas (NOM) expedidas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).[11] El Peticionario asevera que estas presuntas violaciones están causando contaminación que daña su salud y la de su familia.[12] Asevera además que, a pesar de haber comprobado la existencia de violaciones al inspeccionar la fábrica, la Profepa dio por concluido el trámite de una denuncia popular interpuesta por el Peticionario sin haber emprendido las acciones necesarias para poner fin a las presuntas irregularidades.[13]

3. Resumen de la respuesta de México

En su respuesta del 4 de diciembre de 2003, México enfoca sus argumentos en tres aspectos principales de la petición: i) actos de aplicación en contra de ALCA por violaciones al artículo 150, párrafo primero, de la LGEEPA, motivados por una denuncia popular presentada por el

7. Petición, pp. 1, 3 y 4.
8. *Ibid.*, pp. 3 y 4.
9. *Ibid.*, p. 3.
10. *Ibid.*
11. *Ibid.*, p. 4.
12. *Ibid.*, p. 2.
13. *Ibid.* y anexo de la petición: acta administrativa de la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo con fecha 23 de octubre de 2002.

Peticionario; ii) la investigación del delito previsto en el artículo 415, fracción I, del CPF, originada por una denuncia penal, y iii) la presunta falta de resolución de un procedimiento iniciado ante el órgano de control interno de la Semarnat, por una denuncia del Peticionario respecto de un supuesto "contubernio entre los inspectores y la empresa ALCA, con el propósito de encubrir responsabilidades y así evitar la consignación ante la autoridad judicial".[14]

Con respecto a la presunta falta de aplicación del artículo 150, párrafo primero, de la LGEEPA, México hace referencia a la denuncia popular presentada por el Peticionario con fecha 10 de noviembre de 1995, más no proporciona información adicional porque —explica— el expediente se perdió en una inundación del archivo muerto. Sin embargo, México informa que dicho proceso fue concluido conforme a derecho y que de él no se desprendió averiguación previa alguna.[15] Adicionalmente, México señala que hubo otros procedimientos iniciados contra ALCA, incluidos: i) un escrito fechado el 10 de noviembre de 1998 presentado por el coordinador de la Casa de Atención Ciudadana de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) ante la delegación política de Iztapalapa, manifestando la preocupación de los vecinos que habitan en las cercanías de la empresa porque ésta, según sus afirmaciones, despide gases tóxicos de hexano, heptano, estireno, tolueno y xilol; ii) la denuncia popular de fecha 19 de noviembre de 1998 promovida por el coordinador de la Casa de Atención Ciudadana en contra de ALCA por la emisión de gases tóxicos, y iii) una segunda denuncia popular presentada por el Peticionario con fecha 14 de septiembre de 2000.[16] México informa que de este último procedimiento en acumulación se derivó una inspección, el 27 de julio de 2001, en la que 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. Como resultado de dicha inspección, el 7 de septiembre de 2001 se sancionó a ALCA con una multa de 2,421 pesos, equivalentes a 60 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.[17] México informa que luego de impuesta la sanción se dio por terminado el procedimiento acumulado al que se hace referencia.[18]

Con respecto a la violación del artículo 415, fracción I, del CPF, México hace referencia a una denuncia del 14 de marzo de 1999, de la

14. Respuesta de la Parte, p. 1.
15. *Ibid.*, p. 2.
16. *Ibid.*, pp. 2-3.
17. *Ibid.*, p. 3.
18. *Ibid.*

cual se desprendió una averiguación previa. México explica que dicha denuncia fue presentada en contra de los representantes de la empresa y de ALCA. Añade que, con base en una opinión técnica en materia penal, el 22 de agosto de 2000 se determinó el *no ejercicio de la acción penal*, toda vez que a partir de las diligencias llevadas 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 inculpados, 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."[19]

Con respecto a la falta de resolución de un procedimiento presentado ante el órgano de control interno de la Semarnat, México indica en su respuesta 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 suficientes que acreditaran la presunta responsabilidad de los servidores públicos. Al respecto, México no proporciona 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) y el artículo 26 del Reglamento de la LFTAIPG.[20]

4. Alcance del expediente de hechos

El 23 de agosto de 2004 el Secretariado informó al Consejo de la CCA que la petición ameritaba la elaboración de un expediente de hechos. En su recomendación al Consejo, el Secretariado indica que la respuesta de México no proporcionó información suficiente respecto

19. *Ibid.*, pp. 3, 4, 5 y 6.
20. LFTAIPG, 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."
Reglamento de la LFTAIPG, 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:
I. se genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o
II. 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."

de la aplicación efectiva de los artículos 150, párrafo primero, de la LGEEPA y 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF en relación con las actividades de ALCA. También señala que la respuesta de México no abordó cuestiones centrales planteadas en la petición sobre la aplicación en ALCA de medidas de seguridad relativas a: i) las presuntas actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que causan daño al ambiente; ii) las presuntas emisiones de gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños ambientales, y iii) el manejo de materiales y residuos peligrosos con arreglo a la LGEEPA y las NOM en la materia expedidas por la Semarnat.

Asimismo, la recomendación del Secretariado notó que la respuesta de México proporcionó información sobre una visita de inspección realizada el 27 de julio de 2001, y no abundó sobre otros tres procedimientos administrativos y actuaciones en contra de ALCA que se mencionan en un escrito emitido por la Profepa.[21] La información presentada por México también resultó insuficiente porque sólo anexó a la respuesta una copia incompleta de la opinión técnica que sirvió de base para el *no ejercicio de la acción penal* por parte del Ministerio Público Federal, de manera que no fue posible conocer con mayor detalle el criterio adoptado para desacreditar la existencia de delitos contra el medio ambiente presuntamente cometidos por ALCA y sus directivos.

En la Resolución de Consejo 05-05, de fecha 9 de junio de 2005 (véase la versión íntegra en el apéndice 1), el Consejo decidió por unanimidad:

> GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que elabore un expediente de hechos en términos del artículo 15 del ACAAN y 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* respecto de los puntos planteados en la petición, tomando en cuenta las consideraciones arriba señaladas.[22]

21. Escrito de la Dirección General de Denuncias Ambientales y Participación Social de la Profepa, de fecha 14 de febrero de 2002.
22. En su resolución, el Consejo consideró las peticiones presentadas el 25 de noviembre de 2002 y el 17 de junio de 2003 por el señor Ángel Lara García, así como la respuesta ofrecida por el gobierno de México el 4 de diciembre de 2003; examinó la notificación del 23 de agosto de 2004 por la que el Secretariado recomienda al Consejo elaborar un expediente de hechos relativo a la petición; reafirmó que el proceso de expedientes de hechos se enfoca en examinar hechos relativos a aseveraciones de que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, y no en la eficacia misma de la ley en cuestión; reconoció que una Parte, en su respuesta al Secretariado relativa a una petición, no está en posición de responder a aseveraciones

El Consejo notó que la petición alega "un historial prolongado de emisiones de sustancias químicas tóxicas, así como la continuación de tales emisiones luego de que el gobierno de México emprendiera medidas de aplicación en 2001".[23] La Resolución de Consejo autoriza al Secretariado incluir los hechos relevantes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994.

En consecuencia, este expediente de hechos presenta información pertinente sobre:

(i) Las presuntas violaciones a los artículos 150, párrafo primero, de la LGEEPA y 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF por parte de la empresa ALCA.

(ii) Las visitas de inspección, procedimientos administrativos u otras acciones gubernamentales que se hubieran emprendido respecto de la empresa ALCA entre 1994 y 2005 en relación con su historial de emisiones de sustancias químicas tóxicas y la continuación de tales emisiones; y del manejo de sustancias y residuos peligrosos.

(iii) La presunta omisión de México en la aplicación efectiva de los artículos 150, párrafo primero, de la LGEEPA y 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF en el caso de la empresa ALCA.

En cumplimiento de la Resolución de Consejo 05-05 y de las disposiciones del ACAAN, este expediente de hechos se centra en los actos de aplicación de la legislación ambiental realizados por México, sin presentar una evaluación al respecto o una determinación sobre el grado de cumplimiento de la legislación ambiental en cuestión por parte de ALCA, de manera que las personas interesadas puedan obtener sus propias conclusiones en esta materia.

5. Proceso empleado para recabar la información

En cumplimiento con lo dispuesto por el Consejo en su resolución 05-05, el Secretariado publicó el 21 de julio de 2005 su plan general para la elaboración del expediente de hechos (véase el apéndice 2). El documento señala la intención del Secretariado de recopilar e integrar infor-

---

o asuntos no planteados en dicha petición; y notó que el artículo 161 de la LGEEPA no fue mencionado por el Peticionario, sino por el Secretariado. Notó también que, entre otras cuestiones, la petición alega un historial prolongado de emisiones de sustancias químicas tóxicas, así como la continuación de tales emisiones luego de que el gobierno de México emprendiera medidas de aplicación en 2001.

23. Resolución de Consejo 05-05 del 9 de junio de 2005.

mación relevante sobre las emisiones atmosféricas de ALCA y su manejo de sustancias y residuos peligrosos.

Conforme al artículo 15(4) del ACAAN, en la elaboración de un expediente de hechos "el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra que: a) esté disponible al público; b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), o d) sea elaborada por el Secretariado o por expertos independientes".

Para preparar el expediente de hechos, el Secretariado solicitó la asesoría del Ing. Enrique Nava[24] y del Dr. Israel Alvarado,[25] como consultores independientes externos en materia de ingeniería ambiental y derecho penal ambiental, respectivamente. Estos consultores proporcionaron su asesoría técnica sobre emisiones de sustancias químicas tóxicas, manejo y disposición de materiales y residuos peligrosos, así como sobre el sentido y aplicación de normas penales en materia ambiental.

En conformidad con los artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN, el 1 de noviembre de 2005, el Secretariado solicitó a México que proporcionara la información relevante para integrar el expediente de hechos.[26] Asimismo, el Secretariado invitó a las otras dos Partes del ACAAN, al CCPC, a la empresa ALCA, a organizaciones empresariales, institutos de investigación y a cualquier interesado a presentar información relevante. Los apéndices 4 y 5 contienen las solicitudes de información enviadas por el Secretariado.

El 24 de noviembre de 2005, ALCA informó al Secretariado que la empresa dejaría de operar de manera definitiva a finales del mes de diciembre de ese año[27] e hizo una invitación al Secretariado para realizar un recorrido por sus instalaciones antes de que se procediera al cierre definitivo y desmantelamiento de la planta. El recorrido se efectuó por el oficial jurídico del Secretariado el 1 de diciembre de 2005 en compañía

24. El Ing. Nava, auditor acreditado ante la Profepa, cuenta con más de 15 años de experiencia en la realización de auditorias ambientales, evaluaciones ambientales en sitio e investigaciones de sitios contaminados con particular énfasis en la industria química.
25. Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales.
26. Véase el apéndice 4.
27. Conferencia telefónica con el gerente de operaciones de ALCA, el 24 de noviembre de 2005. En dicha conferencia no se proporcionó la fecha exacta del cierre de la planta, pero el gerente de ALCA aseguró que ocurriría antes de que terminara el año.

del consultor técnico del Secretariado. El personal de ALCA indicó durante la visita que posteriormente remitiría documentos y otra información relevante para la elaboración del expediente de hechos. El Secretariado no recibió información alguna ni logró contactar a los funcionarios de la empresa con posterioridad a la visita.

El 10 de febrero de 2006, México proporcionó al Secretariado su información para el expediente de hechos, presentada en un cuadro que resume las actuaciones de la Profepa en torno a la empresa ALCA.[28] El 11 de abril el Secretariado solicitó a México más información[29] y el 20 del mismo mes el oficial jurídico del Secretariado sostuvo una reunión con representantes de la Profepa y la Semarnat.[30] En ella el Secretariado reiteró su solicitud de documentación sobre las acciones de inspección y vigilancia de la autoridad en torno a la empresa ALCA. México envió copias de los expedientes administrativos de la Profepa[31] y del gobierno de la Ciudad de México,[32] e informó que el expediente penal se encontraba en poder de la Procuraduría General de la República (PGR) y que el acceso a él había sido negado a la Semarnat y a la Profepa, por lo que resultaba imposible proporcionarlo al Secretariado.[33]

A través del Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el consultor del Secretariado en materia penal ambiental, solicitó a la PGR la información que sirvió de base para el *no ejercicio de la acción penal*. El Secretariado envió a México un comunicado en el que solicitó aclaraciones respecto de la averiguación previa seguida en contra de ALCA.[34] El gobierno de México

28. Oficios PFPA-SII-DGIFC-0143/2006 y PFPA-SII-DGIFC-0143/2006, de fecha 10 de febrero de 2006, emitidos por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.
29. Oficio A14/SEM/03-004/63/STP dirigido a la Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta de la Semarnat.
30. Reunión del 20 de abril de 2006 con representantes de la Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta de la Semarnat y con la Delegación de Profepa en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM).
31. Oficio 112/003310/06, de fecha 4 de mayo de 2006, remitido por la Coordinación General Jurídica de la Semarnat y recibido por el Secretariado el 10 de mayo de 2006. Originalmente, el expediente administrativo de la Profepa se creyó perdido en una inundación del archivo muerto, tal como informó la Parte en su respuesta del 4 de diciembre de 2003.
32. Oficio 112/06, de fecha 20 de junio de 2006, por el que la Coordinación General Jurídica de la Semarnat remite información de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal.
33. El 10 de mayo de 2006 la Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta informó al Secretariado por vía telefónica que la Procuraduría General de la República había negado a la Profepa y a la Semarnat el acceso al expediente penal.
34. Solicitud del Secretariado a la Coordinación General Jurídica de la Semarnat, de fecha 7 de septiembre de 2006.

no respondió a la solicitud de aclaración ni tampoco indicó las razones por las cuales no lo hizo. El Secretariado invitó a la Semarnat a exponer las razones por las cuales le era imposible proporcionar mayor información, pero no recibió respuesta.[35]

Otras autoridades de los gobiernos federal y de la Ciudad de México remitieron información sobre el manejo adecuado de sustancias químicas,[36] los antecedentes sobre las gestiones del Peticionario[37] y el régimen de uso de suelo en Iztapalapa.[38] También confirmaron el cierre de operaciones de ALCA,[39] reportaron su falta de competencia para atender la solicitud del Secretariado[40] y notificaron que el acceso a la información estaba clasificado como *restringido*.[41]

El Peticionario remitió al Secretariado una fe de hechos asentada por un notario público.[42] Asimismo, el Peticionario remitió un anexo fotográfico y un documento con afirmaciones relacionadas con la operación de ALCA.[43] El Secretariado sostuvo entrevistas con el Peticionario para conocer mayores datos y aclarar información.[44]

En el artículo 15(5) del ACAAN se establece que "[e]l Secretariado presentará al Consejo un proyecto del expediente de hechos. Cualquier

35. Correo electrónico de fecha 23 de noviembre de 2006 enviado a la Coordinación General Jurídica de la Semarnat.
36. Correo electrónico de fecha 9 de diciembre de 2005 enviado por el subdirector de Dictaminación Técnica del Centro de Orientación para la Atención de Emergencias Ambientales de la Profepa.
37. Oficio. INER/DG/FCV/059/06 de fecha 15 de febrero de 2006 emitido por el director general del Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias.
38. Oficio D-96/DPEDU/1.0.0/0366 de fecha 7 de febrero de 2006 emitido por la Dirección General de Desarrollo Urbano del gobierno del Distrito Federal
39. Oficio CPC/39I5/2006 de fecha 13 de febrero de 2006 emitido por el coordinador de Protección Civil de la Delegación Iztapalapa.
40. Oficio SJ-414/2005 de fecha 5 de diciembre de 2005 emitido por el subdirector jurídico del Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores; Oficio DGDU.05/DCDURT/1600 de fecha 9 de diciembre de 2005 emitido por el director de Control de Desarrollo Urbano y Regularización Territorial de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno del Distrito Federal.
41. Oficio C.G.150/2006 de fecha 1 de marzo de 2006 emitido por el director general jurídico y de gobierno de la Delegación Iztapalapa del gobierno del Distrito Federal.
42. Fe de hechos asentada por el Lic. José Luis Latapi Fox, Notario Público núm. 120 del Distrito Federal, mediante el instrumento público núm. 38,241 de fecha 10 de enero de 2005.
43. Escrito de fecha 13 de febrero de 2006 remitido al Secretariado por el Sr. Ángel Lara García.
44. Reunión con el Peticionario el 21 de abril de 2006 y conferencias telefónicas realizadas entre los meses de febrero y julio de 2006.

Parte podrá hacer observaciones sobre la exactitud de proyecto en un plazo de 45 días posteriores a su presentación". De acuerdo con el artículo 15(6), "[e]l Secretariado incorporará las observaciones que procedan en el expediente final de hechos y lo presentará al Consejo". El Secretariado presentó el proyecto del expediente de hechos al Consejo el 6 de agosto de 2007. El 19 de septiembre de 2007 Estados Unidos y Canadá presentaron sus comentarios al respecto, y México lo hizo el 20 de septiembre de 2007.

6. Significado y alcance de la legislación ambiental en cuestión

La legislación ambiental citada en la petición tuvo reformas en 1996 y 2002. Son de particular atención las reformas en materia penal, ya que en 1996 se integraron los delitos ambientales en un solo cuerpo normativo —el CPF— lo que permitió lograr mayores orden y sistematización.[45] Mediante esta reforma, los delitos anteriormente contemplados en la LGEEPA y en otras leyes ambientales especiales,[46] se añadieron al CPF bajo el título *Delitos Ambientales*. En la reforma de 2002 al CPF se modificó la denominación del capítulo por la de *Delitos contra el Ambiente* y se buscó contar con un sistema de responsabilidad penal gradual y más justo.[47]

6.1 Artículos 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF

La petición señala los delitos tipificados en los artículos 414, párrafo primero (daño al ambiente por el manejo ilícito o inadecuado de sustancias peligrosas), y 415, fracción I (daño al ambiente por emitir o autorizar u ordenar la emisión de contaminantes a la atmósfera), del CPF de 2002. Dadas las fechas en que el Peticionario presentó la denuncia ante la PGR y en que se registraron las actuaciones del Ministerio Público, se analiza también el artículo 415, fracciones I y II, vigente entre 1996 y 2000, el cual contiene los tipos penales equivalentes a los citados en la petición.[48] Así, el siguiente cuadro compara las versiones de los

45. Exposición de motivos de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del CPF, Iniciativa de los Diputados, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 15 de octubre de 1996.
46. Antes de la reforma aludida, los artículos 183 a 187 de la LGEEPA, 30 y 31 de la Ley Federal de Caza y 58 de la Ley Forestal, contenían la definición de diversos delitos ambientales.
47. Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales, Iniciativa del Ejecutivo, Diario de los Debates de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 2001.
48. "Por lo que hace al artículo 414 propuesto, se propone incorporar en dicho artículo las conductas previstas en los actuales artículos 414 y 415, fracción I, referidos a la reali-

artículos del CPF citados por el Peticionario, con las disposiciones vigentes al momento de ocurrir los actos de autoridad:

Cuadro 1. Comparación de las versiones de los artículos del CPF

Disposiciones vigentes al momento de ocurrir los actos de autoridad	*Disposiciones citadas por el Peticionario*
Art. 415, fracción I (1996)	**Art. 414, párrafo primero (2002)**
Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, a quien: *I. 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.*	*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, radioactivas 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.*
Art. 415, fracción II (1996)	**Art. 415, fracción I (2002)**
Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, a quien: [...] *II. Con violación a lo establecido en las disposiciones legales o normas oficiales mexicanas aplicables, emita, despida, descargue en la atmósfera o lo autorice u ordene, gases, humos, o polvos que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la fauna, a la flora o a los ecosistemas, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de jurisdicción federal, conforme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.*	*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.*

zación de actividades altamente riesgosas y manejo de residuos peligrosos. En ambos casos, las conductas se refieren al uso de substancias peligrosas, haciendo una distinción innecesaria entre actividades consideradas altamente riesgosas por el uso de materiales peligrosos, y actividades de manejo de residuos con la misma característica [...]" Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales, Iniciativa del Ejecutivo, Diario de los Debates de la Cámara de diputados de los Estados Unidos Mexicanos, 4 de octubre de 2001. Asimismo, cabe considerar que el antecedente del artículo 414, fracciones I y II (vigente en 1997), tuvo su origen en el artículo 183 de la LGEEPA.

6.2 Artículo 150 de la LGEEPA

A partir de la reforma de diciembre de 1996, se ampliaron las disposiciones que en materia de residuos peligrosos contiene la LGEEPA en su artículo 150,[49] el cual quedó con la siguiente redacción:

> Artículo 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, reuso, 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.

El artículo 150, párrafo primero, sienta la obligación de manejar los materiales y residuos peligrosos conforme a la LGEEPA y su reglamento —en este caso, en materia de residuos peligrosos—, así como las NOM correspondientes. El artículo 150 también establece que el alcance de la regulación administrativa comprende el uso, recolección, almacenamiento, transporte, reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos. El 8 de octubre de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Los procedimientos seguidos en contra de ALCA se

49. LGEEPA, artículo 150 (texto anterior al 13 de diciembre de 1996): "La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Secretaría de Gobernación, determinará y publicará en el Diario Oficial de la Federación los listados de materiales y residuos peligrosos para efecto de lo establecido en la presente Ley."

siguieron de conformidad con la LGEEPA y su reglamento vigentes en el momento en que se iniciaron los procedimientos administrativos.[50]

La LGEEPA establece que la regulación y control de los materiales y residuos peligrosos son de competencia federal.[51] Además de las correspondientes definiciones,[52] incluye la responsabilidad del generador de residuos peligrosos[53] y su obligación tanto de informar a las autoridades cuando genere tales residuos[54] como de obtener autorización para efecto de instalar y operar sistemas para su manejo, tratamiento y disposición final.[55]

Por su manejo y generación de materiales y residuos peligrosos, ALCA estaba sujeta a las siguientes obligaciones específicas, todas en el ámbito de verificación de la Profepa:

- Almacenar los residuos peligrosos en condiciones de seguridad y en áreas cuyas dimensiones eviten derrames y que reúnan las especificaciones del reglamento de residuos peligrosos.[56]

- Manejar en forma adecuada los materiales peligrosos utilizados por ALCA (estireno, xileno, tolueno, hexano y heptano).[57]

- Realizar el análisis de peligrosidad de los residuos generados en ALCA.[58]

---

50. Artículo Cuarto Transitorio de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos. Se hace notar que el reglamento de la LGEEPA en materia de residuos peligrosos publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1998, fue abrogado por el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2006.
51. LGEEPA, artículo 5, fracción VI.
52. LGEEPA, artículo 3, fracción XVII: "Material Peligroso. Elementos, substancias, compuestos, residuos o mezclas de ellos que, independientemente de su estado físico, representen un riesgo para el ambiente, la salud o los recursos naturales, por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas." Fracción XXXII. "Residuos peligrosos. Todos aquellos residuos, en cualquier estado físico, que por sus características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas, representen un peligro para el equilibrio ecológico o el ambiente."
53. LGEEPA, artículo 151.
54. *Ibid*.
55. LGEEPA, artículo 151 bis, fracción III.
56. RRP, artículos 8 fracción VII, 14 fracción I y 15.
57. Véase el apartado 8 de este documento respecto de las NOM aplicables al manejo adecuado de materiales peligrosos.
58. RRP, artículo 6.

- Registrarse como empresa generadora de residuos peligrosos.[59]
- Contar con los documentos de entrega, transporte y recepción de residuos peligroso.[60]
- Contar con una bitácora de los movimientos de entrada y salida del almacén de residuos peligrosos.[61]
- Remitir a la Semarnat un reporte semestral sobre los movimientos de residuos peligrosos que se hubieren efectuado.[62]

La NOM-052-SEMARNAT-1993,[63] actualizada en junio de 2006,[64] establece las características para que los residuos sean considerados peligrosos; los enlista[65] y fija los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad para el ambiente. Si bien las actividades de producción de ALCA no se encuentran específicamente enlistadas en esta NOM,[66] sí se enlistan algunos residuos derivados de fuentes no específicas.[67] Esta norma tiene relación con las aseveraciones relacionadas con la aplicación efectiva de los artículos 150, párrafo primero, de la LGEEPA, por referirse al deber general del manejo adecuado de residuos peligrosos, y 415, fracción I, del CPF (vigente en 1996), el cual tipifica ciertas conductas que involucren el uso de materiales o residuos peligrosos.

59. RRP, artículo 8, fracción I.
60. RRP, artículo 23.
61. RRP, artículo 21.
62. RRP, artículo 8, fracción XI.
63. NOM-052-SEMARNAT-1993, que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente, publicada en el DOF el 22 de octubre de 1993.
64. NOM-052-SEMARNAT-2005, que establece las características, el procedimiento de identificación, clasificación y los listados de los residuos peligrosos, publicada en el DOF el 23 de junio de 2006.
65. La NOM-052-SEMARNAT-1993 contiene listados de clasificación de residuos peligrosos por giro industrial y proceso, por fuente no específica, y por residuos de materias primas, bolsas o envases en la producción de pinturas.
66. Sólo la fabricación de látex de estireno-butadieno (SBL) se encuentra listada en la NOM. El SBL se utiliza en la protección de alfombras y recubrimiento de papel. Glosario del Foro sobre Estireno, en línea: The Styrene Forum, <http://www.styreneforum.org/glossary_index_es.html#l/> (consultado el 2 de octubre de 2006).
67. El anexo 3, tabla 2, inciso 1.1, incluye envases y tambos vacíos usados en el manejo de residuos peligrosos, aceites lubricantes gastados y residuos de solventes gastados (de xileno).

6.3 Contexto de la legislación ambiental en cuestión

6.3.1 La aplicación de la legislación ambiental por parte de la Profepa

a. Competencia de la Profepa en materia de olores y emisiones

El sistema por el que se delimitan las facultades de la federación, los estados y el Distrito Federal (D.F.) en materia ambiental se establece en los artículos 7 y 9 de la LGEEPA, en tanto que las respectivas facultades en materia de contaminación atmosférica se definen en los artículos, 111 bis y 112. La ley establece que, en principio, el D.F. cuenta con facultades para prevenir y controlar la contaminación atmosférica proveniente de fuentes fijas consideradas como establecimientos mercantiles, con excepción de los sectores competencia de la federación.

Debido a que en 1996 se otorgaron las mismas facultades en materia ambiental al D.F. y los estados —es decir, se homologaron—, los casos en que las disposiciones sobre emisiones a la atmósfera se refieren a los Estados, deben entenderse como también referidas al D.F.:

> Artículo 9. Corresponden al Gobierno del Distrito Federal, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, las facultades a que se refieren los artículos 7o. y 8o. de esta Ley [énfasis añadido].
>
> Artículo 7. Corresponden a los Estados, [y, por ende, al D.F.] 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.
>
> Artículo 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 de la legislación local:
>
> > I. Controlarán la contaminación del aire en los bienes y zonas de jurisdicción local, así como en fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, comerciales y de servicios, siempre que no estén comprendidas en el artículo 111 Bis de esta Ley [énfasis añadido].

Tal como lo indica el artículo 112, la jurisdicción del D.F. en materia de emisiones atmosféricas provenientes de fuentes fijas que operen como establecimientos industriales no es absoluta. Hay casos específicos en los que, conforme a la ley, corresponde a la Federación ejercer el control:

> Artículo 111 Bis. Para la operación y funcionamiento de las fuentes fijas de jurisdicción federal que emitan o puedan emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera, se requerirá autorización de las Secretaría.
>
> Para los efectos a que se refiere esta Ley, se consideran fuentes fijas de jurisdicción federal, las industrias química, del petróleo y petroquímica, de pinturas y tintas, automotriz, de celulosa y papel, metalúrgica, del vidrio, de generación de energía eléctrica, del asbesto, cementera y calera y de tratamiento de residuos peligrosos [énfasis añadido].
>
> El reglamento que al efecto se expida determinará los subsectores específicos pertenecientes a cada uno de los sectores industriales antes señalados, cuyos establecimientos se sujetarán a las disposiciones de la legislación federal en lo que se refiere a la emisión de contaminantes a la atmósfera [énfasis añadido].

La definición de los subsectores industriales[68] apareció por vez primera en un acuerdo administrativo —y no en un reglamento— publicado en el DOF el 11 de abril de 1997 y reformado el 9 de abril de 1998.[69] El listado contiene dos criterios básicos para considerar a cada subsector: i) que estuviera incluido en los sectores señalados por el artículo 111 Bis de la LGEEPA; y ii) que en el proceso de producción se emitieran olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera.[70] El acuerdo señala que para el sector de la industria química, la *fabricación de hule sintético*, así como el *recubrimiento de piezas cuando se produce el hule*, son de jurisdic-

68. Este listado de subsectores se realizó con base en la Clasificación Mexicana de Actividades y Productos (CMAP), un clasificador de actividades económicas elaborado por el Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) para agrupar datos económicos según categorías de actividad. El CMAP está en proceso de ser sustituido por el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN).
69. Mediante acuerdo publicado en el DOF el 11 de abril de 1997, y su posterior reforma y adición con el diverso publicado el 9 de abril de 1998, se estableció el mecanismo para la obtención de la Licencia Ambiental Única y la Cédula de Operación Anual. El 18 de enero de 1999 se publicó en el DOF un aviso por el que se dan a conocer al público en general el instructivo para obtener la Licencia Ambiental Única y el formato de solicitud de Licencia Ambiental Única para Establecimientos Industriales de Jurisdicción Federal, así como el de Cédula de Operación Anual.
70. Otros criterios incluyen el involucramiento de reacciones químicas, operaciones térmicas, de fundición y templado de metales. *Instructivo General. Licencia Ambiental Única (LAU)*, Semarnat, 1999.

ción federal. La solicitud de licencia de funcionamiento de ALCA señala que su proceso productivo incluye la fabricación de látex de poliestireno y la impregnación de piezas.[71]

Por último, de acuerdo con el artículo 111 bis de la LGEEPA, la federación es competente en materia de olores provenientes de fuentes fijas de jurisdicción federal. En contraste, el artículo 8, fracción VI, de la LGEEPA dispone que los municipios tienen competencia para verificar el cumplimiento en materia de olores provenientes de establecimientos mercantiles o de servicios y no de establecimientos industriales.[72]

Sin embargo, la Delegación de la Profepa en la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), en su respuesta a la solicitud de información del Secretariado para la elaboración del expediente de hechos, estimó que las emisiones a la atmósfera de ALCA no eran de su competencia:

> Las emisiones a la atmósfera que pueda tener la empresa [ALCA] son competencia de la Secretaría de Ecología del Departamento del Distrito Federal; la empresa ha dejado de ser fuente fija de jurisdicción federal, según lo publicado en el DOF el 13 de diciembre de 1996.[73]

Esta afirmación contrasta con casos concretos de aplicación de la legislación ambiental por parte de la autoridad federal, ya que entre 1994 y 1997 la Profepa realizó cinco visitas de inspección a ALCA y en dos ocasiones clausuró sus instalaciones por infracciones en materia de contaminación atmosférica. Asimismo, los permisos en materia de emisiones obtenidos por ALCA son del orden federal y describen puntualmente un proceso que coincide con los términos de *fabricación de hule sintético*, así como el de *recubrimiento de piezas cuando se produce el hule*.[74]

---

71. Solicitud de Licencia de Funcionamiento núm. 93-8975, de fecha 16 de diciembre de 1992, anexo 2.
72. LGEEPA, 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, proveniente 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 esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal."
73. Documento emitido por la Subdelegación de Inspección y Vigilancia de la Delegación de la Profepa en la ZMVM y enviado al Secretariado mediante el Oficio PFPA-SII-DGIFC-0142/2006, de fecha 10 de febrero de 2006, emitido por la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.
74. Solicitud de Licencia de Funcionamiento núm. 93-8975 del 16 de diciembre de 1992.

b. Aplicación de sanciones

Los artículos 171 a 175 bis de la LGEEPA contienen un capítulo de sanciones por omisiones en el cumplimiento de la legislación ambiental. El artículo 171 lista las sanciones aplicables:

1. Multa. La multa que la autoridad podía imponer entre 1996 y 2001 era de 20 a 20 mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (SMGVDF), mientras que la multa vigente luego de la reforma de 2001 es de 20 a 50 mil días de SMGVDF.[75]

2. Clausura temporal o definitiva, parcial o total, en los siguientes casos:

   - incumplimiento de las medidas correctivas impuestas en el plazo establecido;
   - reincidencia, cuando las infracciones generen efectos negativos al ambiente;
   - desobediencia reiterada, en tres o más ocasiones, al cumplimiento de alguna medida correctiva o de urgente aplicación.

3. Arresto administrativo hasta por 36 horas.

4. Decomiso de los objetos relacionados con la infracción.

5. La suspensión o revocación de los permisos.

Conforme al artículo 173, al momento de imponer la sanción, la autoridad debe tomar en cuenta:

1. La gravedad de la infracción considerando los daños a la salud pública y el daño al ambiente y, en su caso, si se rebasaron los límites establecidos en una NOM;

2. Las condiciones económicas del infractor.

3. La reincidencia. Se considera reincidente al infractor que incurra más de una vez en conductas que impliquen infracciones a un

75. El salario mínimo general vigente en el Distrito Federal a la fecha de la reforma de 1996 ascendía a 26.45 pesos, mientras que en 2001 fue de 40.35 pesos. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, en línea: <http://www.conasami.gob.mx> (consultada el 15 de diciembre de 2006). Es decir que las multas mínima y máxima que la autoridad podía imponer eran de entre 529 y 529,000 pesos en 1996 y entre 807 y 2,017,500 pesos en 2006.

mismo precepto de la LGEEPA en un periodo de dos años contados a partir de la fecha del acta en que se haya hecho constar la primera infracción, siempre que la primera infracción no haya sido desvirtuada.

4. El carácter intencional o negligente, si lo hubiere.

5. El beneficio obtenido por los actos que motivan la infracción.

Una vez que concluye el plazo concedido para subsanar la infracción, si resulta que una infracción subsiste, la autoridad puede imponer multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de multas exceda del monto máximo de 50 mil días de SMGVDF. Si hay reincidencia, el monto de la multa puede ser hasta dos veces el monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido (es decir, hasta 100 mil días de SMGVDF). La reincidencia puede ser también base para la imposición de una clausura definitiva.

6.3.2 La aplicación de la legislación penal ambiental

Este apartado presenta información sobre el contexto de la legislación penal en México en relación con la aplicación de los artículos 414, párrafo primero y 415, fracción I del CPF.

a. Ejercicio de la acción penal

En México, la parte acusadora en el procedimiento penal es el Ministerio Público, órgano del poder ejecutivo y el único autorizado por la ley para solicitar la actuación punitiva y resarcimiento ante un juez dentro de un procedimiento penal.[76] Esta facultad, denominada "acción penal", se otorga al Ministerio Público por el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la "Constitución").[77] En el orden federal, la investigación y persecución de los delitos corresponde al MPF.[78]

76. *El monopolio del ejercicio de la acción penal del Ministerio Público en México.* Miguel Ángel Castillo Soberanes. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1992, p. 13, en línea: <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/864/4.pdf> (consultada el 29 de marzo de 2006).

77. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 21: "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato [...]."

78. CPEUM, artículo 102, inciso A, segundo párrafo: "Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los

En la etapa de la investigación —denominada averiguación previa— el MPF reúne las pruebas suficientes para acreditar la probable comisión de un delito. El Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP) otorga al MPF "la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estime conducentes según su criterio, aunque no sean los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho".[79] Cuando el MPF, a pesar de haber agotado todas las diligencias y los medios de prueba a su alcance, no logra dar por acreditado el delito o la probable responsabilidad del presunto delincuente, puede determinar el *no ejercicio de la acción penal*.

En el año 2002, la reforma al CPF sentó un cambio hacia una política que da preferencia a instrumentos preventivos y voluntarios para la protección del ambiente por encima de la aplicación del derecho penal:

> Es importante señalar, sin embargo, que la presente iniciativa no pretende imprimir un cambio hacia una política que privilegia la aplicación del Derecho Penal como instrumento de política ambiental; por el contrario, comparte las opiniones de quienes pugnan por un Derecho Penal de mínima aplicación, y las de aquellos que privilegian los instrumentos jurídico-ambientales preventivos y voluntarios para incrementar el cumplimiento de la ley ambiental.[80]

b. Coadyuvancia

En relación con la participación de la Profepa en la procuración de la justicia penal ambiental, el artículo 182 de la LGEEPA otorga a la Semarnat, a través de la Profepa, la facultad de denunciar ante el Ministerio Público Federal los actos, omisiones, o hechos ilícitos que implicaran posibles delitos.[81] Empero, en la época que se analiza, la Profepa no podía coadyuvar, es decir, colaborar con los agentes del Ministerio Público durante la averiguación previa o el proceso penal.

---

inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine."

79. CFPP, artículo 180.
80. Exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones a los códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales.
81. LGEEPA, artículo 182: "En aquellos casos en que, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, la Secretaría tenga conocimiento de actos u omisiones que pudieran constituir delitos conforme a lo previsto en la legislación aplicable, formulará ante el Ministerio Público Federal la denuncia correspondiente.
Toda persona podrá presentar directamente las denuncias penales que correspondan a los delitos ambientales previstos en la legislación aplicable.

La figura de la coadyuvancia durante la averiguación y el proceso penal fue introducida en 1986, al permitir que en todo procedimiento penal, la víctima o el ofendido por algún delito coadyuvara con el MPF.[82] Sin embargo, durante varios años no existió ningún precepto legal o interpretación jurisprudencial que indicara que la Profepa pudiera intervenir como coadyuvante. La coadyuvancia se introdujo en la LGEEPA hasta el 2002,[83] por lo que para efectos de este expediente de hechos, durante la época de aplicación de la ley penal en el caso de ALCA, la Profepa estaba impedida de coadyuvar a la PGR.

c. Órganos especializados en materia penal ambiental

En la época que se analiza, mientras que la PGR contó con diversas estructuras para la investigación de delitos contra el ambiente, la Profepa carecía de facultades y organización especializadas.

Al interior de la PGR existieron estructuras especializadas para la atención de los delitos ambientales: en un principio (de 1991 a 1997) fue la *Fiscalía Especializada para Delitos Forestales*, que (de 1997 a 1998) se convirtió en la *Fiscalía Especializada para Delitos Ecológicos de Carreteras*, y finalmente (1998) se transformó mediante la creación de tres *Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Ambientales*,[84] con competencia para conocer, investigar y perseguir los delitos ambientales.

La Secretaría proporcionará, en las materias de su competencia, los dictámenes técnicos o periciales que le soliciten el Ministerio Público o las autoridades judiciales, con motivo de las denuncias presentadas por la Comisión de Delitos Ambientales."

82. CFPP, artículo 141: "En todo procedimiento penal, la víctima o el ofendido por algún delito tendrá derecho a: [...] II. Coadyuvar con el Ministerio Público."
Esta figura fue ampliada en 1994 a través del artículo 365 del CFPP: "Tienen derecho de apelar el Ministerio Público, el inculpado y su defensor, así como el ofendido o sus legítimos representantes cuando hayan sido reconocidos por el juez de primera instancia, como coadyuvantes del Ministerio Público, para efectos de la reparación de daños y perjuicios. En este caso, la apelación se contraerá a lo relativo a la reparación de daños y perjuicios y a las medidas precautorias conducentes a asegurarla."

83. LGEEPA, artículo 182, párrafo cuarto, adicionado el 31 de diciembre de 2002: "La Secretaría será coadyuvante del Ministerio Público Federal, en los términos del Código Federal de Procedimientos Penales. Lo anterior, sin perjuicio de la coadyuvancia que pueda hacer la víctima o el ofendido directo del ilícito, por sí mismo o a través de su representante legal."

84. Acuerdo A/70/98 del Procurador General de la República, por el que se crean las Fiscalías Especializadas para la Atención de Delitos Ambientales A, B y C, DOF, 10 de agosto de 1998. Véase también el Acuerdo A/21/91 del Procurador General de la República por el que se crean seis fiscalías especializadas del Ministerio Público Federal, DOF, 15 de julio de 1991. Actualmente la PGR cuenta con la Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales.

La Profepa tenía facultades para investigar las infracciones a la legislación ambiental y, en su caso, hacer las denuncias ante el MPF de los actos, omisiones o hechos que implicaran la comisión de delitos. Sin embargo, la Profepa no sólo estuvo impedida hasta 2002 para coadyuvar, tampoco contaba con ninguna estructura administrativa especializada para, en materia penal, dar seguimiento, integrar expedientes, recabar pruebas o realizar alguna actividad tendiente a la acreditación de los delitos ambientales. Por lo tanto, la colaboración de la Profepa en la investigación realizada por los agentes de la PGR no se profundizaba por falta de una estructura y especialización adecuadas. En junio de 2001, el Reglamento Interior de la Semarnat creó la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio. Asimismo, la colaboración entre la PGR, la Semarnat y la Profepa está estructurada mediante un convenio de colaboración publicado en el DOF el 13 de octubre de 2004.

En relación con la capacidad del MPF en la investigación de los delitos, el *Informe sobre desarrollo humano en México 2004*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), afirma que "[...] los funcionarios relegan los casos que requieren de mayor esfuerzo de investigación para terminar con la identificación de un sospechoso y en ocasiones depositan la recolección de pruebas en la parte acusadora [...] el Ministerio Público fuerza los casos más complejos hacia el no ejercicio de la acción penal argumentando, por ejemplo, falta de pruebas".[85]

d. El umbral para acreditar la existencia de un probable delito

La ley determina en qué momento el MPF cuenta con los elementos necesarios para probar ante un juez la probable comisión de un delito. Entre 1993 y 1999 la Constitución transitó por dos criterios distintos para definir el umbral que el MPF debía alcanzar a efecto de acreditar la probable existencia de un delito: los *elementos del tipo* (en vigor de 1993 a 1999) y el *cuerpo del delito* (en vigor a partir de marzo de 1999). Así pues, en el periodo que se analiza estuvieron vigentes ambos criterios.

La importancia fundamental en cuanto a las diferencias entre estos dos conceptos es que el criterio de los *elementos del tipo* incluye al de *cuerpo del delito* y además contempla la forma en que se cometió el ilícito: dolosa o culposa. Por lo tanto, las tareas para la acreditar el delito bajo el

85. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano en México 2004*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004, p. 151.

criterio de los *elementos del tipo* incluyen un trabajo de investigación dirigido a probar si el delito se cometió de manera intencional (dolosa) o por un mero descuido (culposa).

En cambio, el análisis del *cuerpo del delito,* requiere probar que el delito realmente ocurrió —lo que se denomina la *materialidad del hecho*—, es decir demostrar de la existencia de un hecho, con todos sus elementos constitutivos, tal como lo define la ley al considerarlo como delito.

En tal virtud, en el momento de la averiguación previa, la acreditación del presunto delito debía incluir el análisis de muchos más elementos que los que luego —a partir de 1999— se comenzaron a exigir.

e. Medios de prueba

Para la acreditación, tanto de los *elementos del tipo* en su momento, como de los del *cuerpo del delito*, el CFPP reconocía desde entonces como medios de prueba "todo aquello que se ofrezca como tal, siempre que pueda ser conducente, y no vaya contra el derecho, a juicio del juez o tribunal."[86]

En el caso de los delitos que se le investigaron a ALCA en su momento, la inspección así como las pruebas periciales, testimoniales y documentales, eran los medios probatorios idóneos para iniciar una denuncia de hechos, integrar una averiguación previa y poder consignar a fin de iniciar el proceso judicial de responsabilidad penal ambiental.[87]

En opinión del consultor legal del Secretariado, la complejidad técnica de los delitos ambientales normalmente requieren el uso de la prueba pericial, que en este caso podría determinar si se trataba de materiales o residuos considerados como peligrosos; fijar la presencia de daño —o por lo menos peligro— a la salud pública, los recursos naturales, la fauna, la flora o los ecosistemas; calificar la conducta como causante de emisión, despido o descarga en la atmósfera de gases, humos o polvos, o bien determinar la calificación de contravención de los términos de la autorización de la autoridad federal competente, e incluso la violación a lo establecido en las disposiciones legales o NOM aplicables.[88]

86. CFPP artículo 206.
87. Opinión técnica en materia penal ambiental enviada por el consultor legal del Secretariado el 30 de agosto de 2006.
88. *Idem.*

f. Aplicación de sanciones

La pena prevista en el CPF por los delitos de daño al ambiente por manejo de residuos peligrosos y por emisiones a la atmósfera eran las siguientes:

1. Entre 1996 y 2002, previstos en artículos 415, fracciones I y II:

   a. De tres meses a seis años de prisión; y

   b. De mil a 20 mil días de SMGVDF.

2. Después de la reforma de 2002, previstos en artículos 414, párrafo primero y 415, fracción I:

   a. De uno a nueve años de prisión; y

   b. De 300 a 3 mil días multa.

En contraste con la multa basada en el salario mínimo (es decir el SMGVDF), el CPF establece que el "día multa" equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos, y prevé que el límite inferior del día multa es el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito.[89]

El CPF establece que el juez debe tomar en cuenta los siguientes factores al momento de imponer una pena:[90]

1. La magnitud del daño o el peligro causado.

2. La naturaleza del delito, y los medios con los que se cometió.

3. Las circunstancias en que se realizó el delito, como tiempo, lugar y modo.

4. La forma y grado de intervención del delincuente en la comisión del delito.

5. La edad, educación, costumbres, condiciones sociales y económicas de quien haya cometido el delito.

89. CPF, artículo 29.
90. CPF, artículo 52.

6. El comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido.

7. Las demás condiciones especiales y personales en el momento de la comisión del delito, siempre que sean relevantes.

7. Antecedentes de ALCA en Iztapalapa

En su petición del 17 de junio de 2003, el Peticionario solicitó al Secretariado tomar en cuenta la información contenida en la petición SEM-02-005 (*ALCA-Iztapalapa*) del 25 de noviembre de 2002, la cual contiene información sobre la supuesta operación de ALCA en una zona habitacional desde hace 40 años.[91] Asimismo, el Consejo en su resolución de Consejo 05-05 consideró "las peticiones presentadas el 25 de noviembre de 2002 y el 17 de junio de 2003 por el señor Ángel Lara García, y la respuesta ofrecida por el gobierno de México el 4 de diciembre de 2003.

En virtud de lo anterior, el Secretariado presenta información sobre tales hechos.

7.1 La empresa ALCA

En 1958 ALCA se asentó en la delegación Iztapalapa, donde operó hasta diciembre de 2005, fecha en que, por razones económicas, cerró sus instalaciones e inició el desmantelamiento de la planta. La empresa se dedicaba a la producción e impregnación de látex de poliestireno para surtir de material a la industria del calzado.[92]

ALCA y el Peticionario fueron vecinos desde 1958 y hasta el cierre de operaciones a finales de 2005. La descarga de productos químicos se realizaba mediante la conexión de las mangueras a una toma que daba a la calle, a unos cuantos metros de la casa del Peticionario.[93] Los tanques de almacenamiento, el reactor químico y el horno se ubicaban justo a un costado del domicilio del Peticionario, separados de éste por una barda construida en 1995 y ampliada en 1997.[94] En el mismo patio donde se encontraban el área de entrega de la materia prima, los tanques de alma-

91. Comunicado del Peticionario al Secretariado de la CCA de fecha 3 de julio de 2003.
92. Información proporcionada por el gerente de operaciones de ALCA, durante visita realizada por el oficial jurídico del Secretariado el 1 de diciembre de 2005.
93. *Reporte final: Visita de reconocimiento de sitio*, Dames & Moore de México, S. de R.L. de C.V., febrero de 2006.
94. Resolución administrativa núm. 252/97, de fecha 4 de noviembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

cenamiento de estireno, el reactor químico y el horno, se realizaban las mezclas de solventes al aire libre, lo cual despedía intensos olores.[95]

Los empleados de ALCA realizaban la mezcla manual, de solventes en el patio de la planta para preparar el producto conocido como "activador", que se surtía a clientes como un adhesivo del látex.[96] A raíz de las condiciones impuestas por la autoridad ambiental, este proceso fue modificado hasta eliminarse definitivamente, a finales de 1997[97] luego de que la Profepa ordenó a la empresa contar con un sistema de almacenamiento de materiales peligrosos.[98]

Entre 2000 y 2004 la industria del calzado a la que ALCA surtía se vio afectada por factores del mercado como la importación de calzado,[99] el incremento de precios de la materia prima[100] y la baja productividad.[101] Ello trajo como consecuencia el cierre de fábricas y, por consiguiente, que las empresas como ALCA que surtían a dicho sector tuvieran que reducir sus operaciones.[102] En el caso de ALCA, el clima imperante en la industria del calzado hizo que en el año 2003 los directivos liquidaran a parte de sus empleados.[103] Las operaciones continuaron, pero a mediados del mes de diciembre de 2005 la empresa tuvo que cerrar definitivamente debido a la disminución de sus ventas.[104] ALCA

95. Dames & Moore de México, S. de R.L. de C.V., *op. cit.*, nota 93.
96. *Ibid.*
97. "[E]l promovente señala y propone: un cambio gradual en el consumo de los solventes, de acuerdo como se han ajustado las fórmulas, disminuyéndose el número de clientes a los que se les da el servicio de venta de activadores [...] Sustituyeron el uso de toluol por el xilol [...] asimismo, se cambió el amoniaco por tretanolamina [...] En el horno dos se mandó a recubrir el edificio con lámina pintro con la finalidad de aislar el cuerpo del horno; además de haber elevado la altura del muro colindante a 8 metros." Resolución administrativa núm. 252/97, de fecha 4 de noviembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.
98. Acta de inspección núm. 09-009-0926/94-V-02 del 10 de marzo de 1997, p. 6.
99. Las importaciones de calzado se incrementaron en un 30% en promedio entre 2000 y 2001. Programa para la Competitividad de la Industria del Cuero y Calzado, Secretaría de Economía.
100. Entre 2002 y 2004 los costos de los materiales como suelas y otros componentes se incrementaron en un 13%. *La Jornada*, México, 10 de enero de 2005.
101. La participación de la industria del calzado en la economía se ha reducido de manera significativa en los últimos cuatro años debido al bajo crecimiento de su producción. Programa para la Competitividad de la Industria del Cuero y Calzado. Secretaría de Economía.
102. Los registros de la Administración General de Aduanas resaltan que las importaciones de calzado documentadas superaron los 34,500,000 pares de zapatos. *La Jornada*, México, 10 de enero de 2005.
103. Información proporcionada por el gerente de operaciones de ALCA, durante el recorrido a las instalaciones el 1 de diciembre de 2005.
104. *Ibid.*

informó al Secretariado durante un recorrido realizado el 1 de diciembre de 2005 que hasta esa fecha no había notificado a las autoridades ambientales respecto del cierre de operaciones y desmantelamiento de las instalaciones.

Los materiales que producía ALCA se utilizan en la manufactura de punteras, contrafuertes y forros sintéticos, así como la fabricación de portafolios y bolsos para dama.[105] El Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) registra que ALCA producía contrafuertes para calzado y forro sintético, demandando principalmente textiles, pigmentos y solventes para su producción.[106] En 2004 ALCA contaba con aproximadamente 24 trabajadores[107] y se clasificaba como pequeña empresa.[108] Sus instalaciones tenían una superficie de aproximadamente 3,540 m^2 y las áreas de proceso consistían en: a) un patio de almacenamiento de productos químicos, con 8 tanques de 9,000 litros de capacidad cada uno para el almacenamiento de monómero de estireno, un tanque de 400 litros para almacenamiento de xileno y un tanque de 4,700 litros para almacenamiento de diesel; b) un reactor para preparación de látex, donde —además del reactor mismo— se localizaban un tanque de 2,480 l para almacenamiento de monómero de estireno y un tanque sin indicación de capacidad para almacenamiento de xilol; c) un área de impregnación de tela, con las tinas y maquinaria para tal efecto, además de un horno vertical a gas LP para el secado del látex y otro horno horizontal que funcionaba con serpentines de vapor y una caldera de generación de vapor; d) dos áreas para la elaboración de tela, y e) un área de almacenamiento de residuos peligrosos, con capacidad para tres tambores de 200 litros y consistente en una plataforma de concreto con un dique de contención —también de concreto— por tres de sus lados y un reborde con pendiente hacia el centro para permitir el movimiento de los recipientes y prevenir la posible dispersión de material derramado.[109]

105. Shoe Infonet ALCA, S.A. de C.V., en línea: <http://personales.com/mexico/mexico/alca/> (consultada el 16 de enero 2006).
106. Sistema de Información Empresarial Mexicano, en línea: <http://www.secofisiem.gob.mx/portalsiem/> (consultada el 16 de enero de 2006).
107. Sistema de Información Empresarial Mexicano reportada en 2004. SIEM <http://www.secofi-siem.gob.mx/portalsiem/> (consultada el 16 de enero de 2006).
108. De conformidad con el artículo 3, fracción III, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 2002, las empresas del sector industrial se clasifican en función del número de trabajadores en: micro empresa, 0-10; pequeña empresa, 11-50; mediana empresa, 51-250; gran empresa, más de 250.
109. Dames & Moore de México, S. de R.L. de C.V., *op. cit.*, nota 93.

Las actividades de ALCA consistían en las siguientes etapas:[110]

- **Elaboración de telas.** En esta etapa se utilizaban máquinas tejedoras de algodón para producir rollos de tela. Ésta se pasaba a través de máquinas afelpadoras para levantar las fibras del hilo de algodón y darle una consistencia acolchonada. De acuerdo con el personal de la planta, durante cierta época se utilizó un proceso de elaboración de tela no tejida a partir de borla de algodón como materia prima. Sin embargo, dicho proceso había sido descontinuado y ya no se observó durante la visita al sitio en diciembre de 2005.

- **Preparación de látex de poliestireno.** El látex de poliestireno[111] se obtiene a partir de la combinación de productos, principalmente el monómero de estireno y el xilol.

- **Impregnación y secado**. La tela de algodón es sumergida en el látex para permitir su impregnación de acuerdo con el espesor requerido y posteriormente se pasa a un horno para el secado del material. En esta fase se generaban emisiones a la atmósfera de los vapores generados por el secado del material y los gases de combustión de los hornos de secado y de la caldera de generación de vapor.

- **Acabado y empaque.** El material impregnado y seco era cortado y empacado de acuerdo con las especificaciones y requerimientos del cliente.

Durante el recorrido del Secretariado a las instalaciones de ALCA el 1 de diciembre de 2005, se observó que todo el equipo se encontraba fuera de operación, incluidos los hornos de secado de látex en los que se generaban emisiones de COV. Asimismo, en el área de almacenamiento de residuos peligrosos se observaron tres tambores cerrados con marcas que indicaban que uno era para solvente sucio, otro para aceite sucio y el tercero para residuos sólidos impregnados con aceites.[112] También se encontraron recipientes de diferente tipo y capacidad, principalmente tambores metálicos de 200 l y cubetas de 19 l, algunos de ellos vacíos y

110. *Idem.*
111. Los usos del poliestiereno incluyen la fabricación de plásticos para muebles, productos electrónicos, cajas de plástico, contenedores para comida, materiales aislantes y juguetes. EPA, *Locating and estimating air emissions from sources of Styrene*, Office of Air Quality Planning and Standards (Oficina de Planeación y Normatividad sobre Calidad del Aire), United States Environmental Protection Agency (Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos), abril de 1993.
112. Dames & Moore de México, S. de R.L. de C.V., *op. cit.*, nota 93.

otros con pequeñas cantidades, utilizados para el manejo de materias primas y para el manejo de cargas de látex preparado. Algunas etiquetas indicaban el manejo de otros químicos utilizados en la preparación del látex, como etilenglicol, metilenglicol, tolueno y cloruro de amonio.[113]

7.2 La delegación Iztapalapa

En el año 2000 Iztapalapa contaba con 1,773,343 habitantes,[114] lo que la ubicaba como la circunscripción territorial con la mayor población en todo el país,[115] por arriba de las circunscripciones territoriales más pobladas de los estados de Yucatán, Morelos, Durango, Querétaro, Zacatecas, Tlaxcala, Aguascalientes, Nayarit, Quintana Roo, Campeche, Colima y Baja California Sur.[116] La densidad media urbana de Iztapalapa[117] se reportó en 211 hab/ha,[118] 21 % más que la correspondiente a la ZMVM.[119] En cinco décadas, es decir entre 1950 y 2000, la población de Iztapalapa se multiplicó más de 23 veces.[120]

113. *Idem.*
114. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, en línea: <http://www.inegi.gob.mx/> (consultado el 19 de diciembre de 2005).
115. Los resultados de los censos se presentan agrupados por municipio y, en el caso del Distrito Federal, por delegación. En los casos de la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla, su población rebasa significativamente a la de Iztapalapa si se les considera como zonas metropolitanas; sin embargo, como circunscripciones territoriales, éstas se dividen en municipios cuya población es menor que la de la delegación Iztapalapa. Sedesol, *Sistema de Consulta de Indicadores del Sistema Urbano Nacional*, 2005, en línea: <http://habitat2.sedesol.gob.mx/sedesol/scisunweb/index.php> (consultado el 7 de diciembre de 2005).
116. Yucatán 1,658,210; Morelos 1,555,296; Durango 1,448,661; Querétaro de Arteaga 1,404,306; Zacatecas 1,353,610; Tlaxcala 962,646; Aguascalientes 944,285; Nayarit 920,185; Quintana Roo 874,963; Campeche 690,689; Colima 542,627; Baja California Sur 424,041. INEGI, *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, en línea: <http://sc.inegi.gob.mx/simbad/index.jsp?c=125> (consultado el 19 de diciembre de 2005).
117. El indicador de densidad media urbana es un promedio ponderado de la población y superficie de las áreas geoestadísticas básicas (AGEB). Esta forma de calcular la densidad da mejor cuenta del grado de concentración de la población urbana en una zona metropolitana, ya que gran parte de los municipios metropolitanos no está urbanizado.
118. Sedesol, *Sistema de Consulta de Indicadores del Sistema Urbano Nacional*, 2005, en línea: <http://habitat2.sedesol.gob.mx/sedesol/scisunweb/index.php> (consultado el 7 de diciembre de 2005).
119. La densidad media urbana reportada en la ZMVM fue de 173.12 en el año 2000. Sedesol, *Sistema de Consulta de Indicadores del Sistema Urbano Nacional*, 2005, en línea: <http://habitat2.sedesol.gob.mx/sedesol/scisunweb/index.php> (consultado el 19 de diciembre de 2005).
120. Delegación Iztapalapa, *Cuaderno estadístico delegacional*, 2000, p. 23, cuadro 2.1, citado en línea en: Delegación Iztapalapa, Demografía <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/> (consultado el 16 de diciembre de 2005).

Cuadro 2. Crecimiento poblacional en Iztapalapa[121]

Año	Total	Crecimiento poblacional
1950	76,621	
1960	254,355	177,734
1970	522,095	267,74
1980	1,262,354	740,259
1990	1,490,499	228,145
2000	1,771,673	282,174

Los últimos 30 años de Iztapalapa se distinguen por el agotamiento de su reserva territorial, toda vez que ha dado cuenta de 83.7 % del crecimiento del Distrito Federal.[122] Tan sólo en la década 1970-1980, 54.3 % del crecimiento demográfico del D.F. correspondió a Iztapalapa. Entre 1980-1990, Iztapalapa creció 1.6 veces más que el resto del Distrito Federal,[123] Dando asiento a familias que abandonaron las delegaciones centrales del D.F. y otros estados.

En un escrito de fecha 7 de febrero de 2006 emitido por la Dirección de Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano (DPEDU), dependiente del gobierno del Distrito Federal, se reconoce la complejidad del ordenamiento urbano en la Delegación Iztapalapa:

> La Delegación Iztapalapa por sus antecedentes históricos, tiene dentro de sus asentamientos habitacionales edificaciones industriales que generan la mezcla de usos y en consecuencia una imagen heterogénea. Por lo que los problemas ambientales de la Delegación tienen múltiples causas, sin embargo una de las prioridades más relevantes del Desarrollo Urbano es el mejoramiento del medio ambiente a través del control de las fuentes de contaminación, la recuperación y ampliación de las zonas arboladas y la aplicación de las tecnologías que reduzcan los impactos en los ecosistemas.

121. INEGI, *Distrito Federal. VII, VIII, IX, X, XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda*, 1950, 1960, 1970, 1970, 1980, 1990 y 2000.
122. Delegación Iztapalapa, Demografía, en línea: <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/> (consultada el 16 de diciembre de 2005).
123. *Ibid*. Sin embargo, la información publicada por la Delegación Iztapalapa señala que el crecimiento fue de 341,088 habitantes, dato que difiere de lo reportado por el INEGI.

El oficio de la DPEDU también describe tres programas de desarrollo urbano, correspondientes a los años 1982, 1987 y 1997:[124]

- **Programa Parcial de Desarrollo de 1982.** El predio de ALCA se localizaba en la zona 27, clasificada como *industria vecina pesada*, en la cual se permiten actividades de fabricación de textiles, industria ligera y de ensamble. Se pueden realizar actividades de *industria pesada y extractiva menor a 2 hectáreas* siempre que se cuente con un permiso de uso de suelo.

- **Programa Parcial de Desarrollo Urbano de 1987.** El predio de interés se clasificaba como *industria vecina, intensidad de zona baja hasta 1.5 veces el terreno*, categoría para la que se permite el uso condicionado a una licencia de uso de suelo para fines de *industria pesada, mediana y ligera.*

- **Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 1997.**[125] Este programa reafirma el uso de suelo conforme a lo previamente establecido en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de 1987[126] al catalogarlo como Industria (I). La tabla de usos de suelo permite la *micro industria*, la *industria doméstica y de alta tecnología,* así como la *industria vecina y pequeña.*

En relación con las actividades de ALCA el escrito concluye: "[...] por las características propias del tipo de industria, en materia de uso del suelo se considera que el mismo es factible considerarse como Permitido en las zonificaciones respectivas, y por tanto de operar en el predio en comento."

8. Normatividad y efectos en la salud de los compuestos utilizados por ALCA

El Peticionario, por sí mismo o mediante terceros, informó a las autoridades que las emisiones y vapores de los compuestos utilizados en ALCA le causaban molestias y daños a la salud, mientras que, otras personas manifestaron síntomas entre los que se incluyen mareo, ardor e

124. Disponible éste último en línea, en la página de Internet de la Delegación Iztapalapa: <http://www.iztapalapa.df.gob.mx/>.
125. *Cartas de divulgación de desarrollo urbano*, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en línea: <http://www.seduvi.df.gob.mx/programas/divulgacion/delegacionales97/iztapalapa/iztapalapa.html> (consultada el 16 de diciembre de 2005).
126. Las demás zonas industriales son Guadalupe del Moral, Industrial Iztapalapa, Progreso del Sur y Granjas Esmeralda.

irritación en los ojos y dolor de cabeza.[127] Los documentos adjuntos a la petición señalan que el Peticionario y su familia:

> [H]an estado expuestos a disolventes emanados de una fábrica situada a un costado de su casa desde hace aproximadamente 40 años. El Sr. Lara refiere los siguientes síntomas: astenia, adinamia, mareos, vértigo, cefalea en la región occipital y dolor abdominal acompañado de náusea y vómito así como temblor fino en extremidades superiores de aproximadamente 20 años de evolución aumentando de intensidad desde hace 6 años, síntomas y signos que aumentan cuando la fábrica descarga los compuestos utilizados en la misma.[128]

Y señalan que:

> Estos compuestos son: hexano, heptano, estireno, tolueno y xileno, los cuales son hidrocarburos alifáticos policíclicos (HAP) altamente tóxicos, y constituyen un riesgo a la salud de la población y en especial de las familias que habitan cerca de la fuente de exposición si no se tiene un manejo adecuado en la disposición y almacenamiento de éstos.[129]

De acuerdo con la información recabada por el Secretariado, las substancias utilizadas por ALCA en su proceso eran: estireno, xileno, heptano, hexano y tolueno. Dependiendo del grado y tiempo de exposición, los síntomas ocasionados por la exposición a estas sustancias, tienen efectos diversos, incluidos: irritación en nariz, garganta y ojos;[130]

---

127. Oficios sin número fechados el 5 de diciembre de 2001 y 24 de febrero de 2003 emitidos por el Subdirector de Unidades Gerontológicas del Inapam; oficio sin número fechado el 26 de mayo de 2003 emitido por el Subdirector de Certificación y Supervisión del Inapam; y escrito de fecha 23 de octubre de 2002 emitido por un proveedor de servicios de la zona. Los documentos, emitidos a solicitud del Peticionario, no están dirigidos a alguna autoridad y se adjuntaron por el Peticionario en su petición.
128. Petición, p. 2, y oficios sin número de fechas 15 y 26 de enero de 2001 emitidos por el jefe del departamento de Investigación en Salud Ambiental del INER, dirigidos al secretario de Medio Ambiente y a la presidencia de la República, respectivamente. El Peticionario manifestó los mismos síntomas ante la Secodam, en un acta del 18 de enero de 2001. N.B. La astenia es una sensación de debilidad y falta de vitalidad generalizada, tanto física como intelectual, en tanto que la adinamia se refiere a la pérdida de la fuerza o vigor, normalmente derivada de alguna enfermedad.
129. Documentos adjuntos a la petición SEM-02-005 (*ALCA-Iztapalapa*), de fechas: 15 de enero (3 documentos) y 26 de enero, 14 y 22 de febrero, 8 y 16 de octubre de 2001, y 1 y 27 de febrero de 2002, emitidos por el INER a solicitud del Peticionario, dirigidos a los titulares de las Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Presidencia de la República, Secretaría de Salud, Jefatura de Gobierno del D.F., Procuraduría Ambiental del D.F., Dirección General del INSEN, Secretaría de Desarrollo Social y Dirección General de Protección Civil, respectivamente.
130. Síntoma causado por exposición al estireno y xilenos. ATSDR, *Toxicological Profile for Styrene*, Agency for Toxic Substances and Disease Registry (Agencia para el

alteración del sistema nervioso central;[131] debilidad en músculos,[132] piernas y brazos;[133] cansancio y falta de coordinación;[134] dolor abdominal,[135] y vértigo[136]. Se ha documentado también otros efectos como la pérdida de sensibilidad en pies y manos, seguida de debilidad muscular en los pies y piernas, en los trabajadores de la industria de manufactura de calzado.[137]

Diversas actuaciones de las autoridades asientan la presencia y molestia generada por los olores asociados a las operaciones de ALCA. Por ejemplo, una fe de hechos[138] registró en 2005 que, aunque no se pudo

---

Registro de Sustancias Tóxicas y Enfermedades), US Department of Health and Human Services (Departamento de Salud y Servicios Humanos), septiembre de 1992, p. 14, en línea: <http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp53.pdf> (consultado el 20 de enero de 2006); *Praxair Material Safety Data Sheet. Xylenes*, Praxair, 2000, en línea: <http://www.praxair.com/praxair.nsf/AllContent/E76F3FE7D6A00DC985256A860081E821/$File/p6244.pdf> (consultado el 13 de enero de 2006).

131. Síntoma causado por exposición al estireno y tolueno. ATSDR, *Toxicological Profile for Styrene*, p. 14; Andersen, I., Lundqvist, G.R., Molhave, L. *et al*., "Human response to controlled levels of toluene in six-hour exposures", Scand. J. Work Environ. Health, 1983, 9:405-418, en: ATSDR, *Toxicological Profile for Toluene,* Agency for Toxic Substances and Disease Registry (Agencia para el Registro de Sustancias Tóxicas y Enfermedades), US Department of Health and Human Services (Departamento de Salud y Servicios Humanos), septiembre de 2000, p. 58, en línea: <http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp56.pdf> (consultado el 24 de enero de 2006).
132. Síntoma causado por exposición al estireno y *n*-hexano. ATSDR, *Toxicological Profile for Styrene*, septiembre de 1992, p. 14; Yamamura, Y., "*n*-Hexane polyneuropathy", *Folia Psychiatrica et Neurologica Japonica*, 1969, 23(1):45-57, en: ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, Agency for Toxic Substances and Disease Registry (Agencia para el Registro de Sustancias Tóxicas y Enfermedades), US Department of Health and Human Services (Departamento de Salud y Servicios Humanos), julio de 1999, pp. 4, 38 y 39, en línea: <http://www.atsdr.cdc.gov/toxprofiles/tp113-p.pdf> (consultado el 25 de enero de 2006).
133. Síntoma causado por exposición al *n*-hexano, ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, julio de 1999, pp. 4, 38 y 39.
134. Síntoma causado por exposición al *n*-heptano. Low, K.L., Meeks, J.R. y Mackerer, C.R., "*n-Heptane*", 1987, en: Snyder, R. (ed.), *Ethel Browning's Toxicity and Metabolism of Industrial Solvents*, volumen I: Hydrocarbons, R. Snyder Elsevier, Amsterdam-Nueva York-Oxford, citado en Ontario Ministry of the Environment, *Ontario Air Standards for* n-*Heptane*, Ministerio de Medio Ambiente de Ontario, marzo de 2001, p. 4, en línea: <http://www.ene.gov.on.ca/envision/env_reg/er/documents/2001/airstandards/PA00E0009.PDF> (consultado el 15 de febrero de 2006).
135. Síntoma causado por exposición al *n*-hexano. ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, julio de 1999, pp. 4, 38 y 39.
136. Síntoma causado por exposición al *n*-hexano y *n*-heptano. ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, julio de 1999; Ministerio de Medio Ambiente de Ontario, *op. cit*., marzo de 2001, p. 4.
137. ATSDR, *Toxicological Profile for* n-*Hexane*, julio de 1999, p. 4.
138. Fe de hechos asentada por el Lic. José Luis Latapi Fox, Notario Público núm. 120 del Distrito Federal, mediante el instrumento público núm. 38,241 de fecha 10 de enero de 2005.

constatar la fuente del mismo, "se percibe un olor fuerte y molesto" en las inmediaciones de ALCA. En visitas de inspección realizadas en 1994,[139] 1995[140] y 2001[141] la Profepa asentó que se perciben olores debido a las operaciones de impregnación de látex de poliestireno.

De la documentación proporcionada por México, el Peticionario, ALCA y los datos recabados por el Secretariado, no hay duda de que ALCA manejaba estireno, xileno, heptano, hexano y tolueno. En particular, un dictamen en materia de química emitido por peritos de la PGR, indica la presencia de tales substancias en muestras de los tanques de almacenamiento de la empresa.[142] Durante la visita del Secretariado al sitio de ALCA en diciembre de 2005 se observó que la capacidad total de almacenamiento de estireno y xileno era de 72,000 y 400 litros, respectivamente.[143] En cuanto a las demás sustancias (tolueno, hexano y heptano), los documentos emitidos por las autoridades evidencian su uso en ALCA.[144] Los materiales de desecho utilizados en el proceso de producción de hule sintético se consideran residuos peligrosos, así como los solventes gastados derivados de xileno y tolueno.[145]

Las emisiones de COV a la atmósfera provenientes de instalaciones con procesos como los de ALCA no se encuentran reguladas mediante límites máximos permisibles de emisiones a la atmósfera. Ante esto, la autoridad administrativa sancionó a ALCA por incumplimiento de las condiciones de la licencia de funcionamiento que incluían la instalación de equipo de control de emisiones de COV.[146]

139. "[S]e perciben olores debido a que la operación de impregnación en los rodillos del látex se hace manualmente", acta de inspección 09-009-0926/94, de fecha 7 de diciembre de 1994, p. 4.
140. "El aire extraído no es de un área cerrada, es de un área abierta, y el inicio de la extracción no coincide con las tinas de impregnación, por lo que las emisiones de olores se perciben en el área en cuestión", acta de verificación de medidas 09-009-0926/97U02, de fecha 10 de marzo de 1997, p. 4.
141. "[D]urante el recorrido por las instalaciones se percibieron olores característicos al estireno", acta de inspección 15-009-0035/01-D, de fecha 27 de julio de 2001, p. 7.
142. Dictamen en materia de química de fecha 25 de julio de 1997, emitido por peritos de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de la PGR.
143. Ocho tanques de 9,000 litros para almacenar estireno y un tanque de 400 litros para almacenar xileno. Es decir, 99% de la capacidad de almacenamiento correspondía al estireno, mientras que el resto era el xileno usado como solvente.
144. Oficio CA/349/02 de fecha 14 de octubre de 2002 suscrito por el coordinador de asesores de la Semarnat; y oficio 10950 de fecha 25 de julio de 1997 suscrito por peritos de la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR.
145. Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-1993, que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.
146. Resolución administrativa núm. 252/97-V de fecha 5 de septiembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

Algunas sustancias químicas manejadas por ALCA se encuentran listadas en normas que sirven para determinar si se realizan actividades altamente riesgosas y, por lo tanto, procede elaborar un estudio de riesgo ambiental;[147] sin embargo, de acuerdo con informes de visitas de inspección de la Profepa, inventarios reportados a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) e información de la empresa,[148] ALCA las manejaba en cantidades inferiores a las previstas por los listados normativos. Otras sustancias utilizadas por ALCA se incluyen en el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes[149] (RETC); empero también resulta que en las operaciones de la empresa se manejaban por debajo de las cantidades establecidas para reporte. Asimismo, algunas de las sustancias de uso en ALCA se encuentran listadas en normas de transporte de materiales peligrosos,[150] cuentan con límites de exposición en los centros de trabajo[151] o bien están sujetas a la identificación de riesgos durante su manejo[152] y a condiciones especiales de seguridad.[153]

147. Las actividades altamente riesgosas se determinan a partir de los volúmenes de manejo de sustancias químicas conocidos como "cantidades de reporte", los cuales se listan en los primer y segundo listados de actividades altamente riesgosas, publicados en el DOF el 28 de marzo de 1990 y 4 de mayo de 1992, respectivamente. El artículo 147 de la LGEEPA establece que cuando se realicen actividades altamente riesgosas será preciso formular y presentar para su autorización un estudio de riesgo, en el cual se prevea —entre otras acciones— el establecimiento de zonas de amortiguamiento.

148. Las actas de inspección 15-009-0035/01-D y 09-009-0029/05, de fechas 27 de julio de 2001 y 3 de agosto de 2005, respectivamente, asientan que ALCA no rebasa las cantidades de reporte. Los inventarios de emisiones presentados ante la Sedue y la Sedesol en marzo de 1993 y marzo de 1994 reportan que el volumen de manejo mensual era de 40,000 kilos de estireno, 400 litros de tolueno, 200 de hexano, y 50 de xileno. Asimismo, de acuerdo con un documento emitido por ALCA el 7 de octubre de 1997, las cantidades de sustancias utilizadas mensualmente por la empresa ese año ascendían a 1000 litros de xileno, 200 de tolueno, 15 de hexano y 14 de heptano. N.B. La Sedue y la Sedesol tuvieron facultades en materia ambiental que en su momento fueron transferidas a la Semarnat.

149. Acuerdo por el que se determina el listado de sustancias sujetas a reporte de competencia federal para el registro de emisiones y transferencia de contaminantes. DOF, 31 de marzo de 2005. El umbral de reporte para el estireno es de 1,000 kg/año.

150. Norma Oficial Mexicana NOM-002-SCT-2003, Listado de sustancias y materiales más usualmente transportados.

151. Norma Oficial Mexicana NOM-010-STPS-1999, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral; NOM-047-SSA1-1993, que establece los límites biológicos máximos permisibles de disolventes orgánicos en el personal ocupacionalmente expuesto.

152. Norma Oficial Mexicana NOM-018-STPS-2000, Sistema para la identificación y comunicación de peligros y riesgos por sustancias químicas peligrosas en los centros de trabajo.

153. Norma Oficial Mexicana NOM-028-STPS-2004, Organización del trabajo-Seguridad en los procesos de sustancias químicas.

El estireno se encuentra listado como material peligroso más usualmente transportado.[154] Por cuanto concierne a los centros de trabajo, se han establecido límites máximos permisibles de exposición a esta sustancia química;[155] tipo y grado de riesgo,[156] y reglas para su manejo.[157] En México, el estireno se encuentra incluido en el listado de sustancias sujetas al RETC,[158] pero no se le han fijado cantidades de reporte para determinar si se realizan actividades altamente riesgosas.

Los xilenos[159] se encuentran listados como materiales peligrosos más usualmente transportados;[160] cuentan con límites máximos permisibles de exposición en materia laboral[161] y de salud;[162] se han establecido el tipo y grado de riesgo que les corresponden,[163] y están sujetos a reglas para su manejo como sustancia química.[164] En materia ambiental, hay límites máximos permisibles de contaminación de suelos por xilenos,[165] pero éstos no se encuentran incluidos en el listado del RETC. Por lo que a riesgo se refiere, su manejo por encima de la cantidad de reporte se considera una actividad altamente riesgosa.[166]

154. NOM-002-SCT-2003.
155. Norma Oficial Mexicana NOM-010-STPS-1999, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral.
156. NOM-018-STPS-2000.
157. NOM-028-STPS-2004.
158. Acuerdo por el que se determina el listado de sustancias sujetas a reporte de competencia federal para el registro de emisiones y transferencia de contaminantes. DOF, 31 de marzo de 2005. El umbral de reporte para el estireno, para efectos del RETC, es de 1,000 kg/año.
159. Existen tres clases de xilenos: *meta*-xileno, *orto*-xileno y *para*-xileno. También existen mezclas de los tres isómeros que contienen adicionalmente entre 6 y 15% de etilbenceno. ATSDR, *Toxicological Profile of Xylene (draft)*, Agency for Toxic Substances and Disease Registry, Public Health Service (Agencia para el Registro de Sustancias Tóxicas y Enfermedades, Servicio de Salud Pública), US Department of Health and Human Services (Departamento de Salud y Servicios Humanos), Atlanta, septiembre de 2005.
160. NOM-002-SCT-2003.
161. NOM-010-STPS-1999.
162. Norma Oficial Mexicana NOM-047-SSA1-1993, que establece los límites biológicos máximos permisibles de disolventes orgánicos en el personal ocupacionalmente expuesto.
163. NOM-018-STPS-2000.
164. NOM-028-STPS-2004.
165. Norma Oficial Mexicana NOM-138-SEMARNAT/SS-2003, Límites máximos permisibles de hidrocarburos en suelos y las especificaciones para su caracterización y remediación.
166. El segundo listado de actividades altamente riesgosas fija en 200,000 kg/año la cantidad de reporte para el xileno. Véanse también las notas 147 y 148, *supra*.

El tolueno se encuentra listado como material más usualmente transportado;[167] se le han definido límites máximos permisibles de exposición laboral[168] y de salud,[169] así como el tipo y grado de riesgo que le corresponden[170] y las reglas para su manejo como sustancia química.[171] En materia ambiental, se han fijado límites máximos permisibles de contaminación de suelos,[172] pero el tolueno no se encuentra incluido en el listado del RETC. En materia de riesgo, el uso del tolueno por encima de las cantidades de reporte se considera una actividad altamente riesgosa.[173]

El hexano se encuentra listado como material peligroso más usualmente transportado;[174] se le han fijado límites máximos permisibles de exposición laboral;[175] tipo y grado de riesgo,[176] y reglas para su manejo como sustancia química.[177] En materia ambiental, no está incluido en el listado del RETC, ni tampoco se le han establecido límites por contaminación de suelos. En materia de riesgo, se ha fijado el volumen para determinar si el manejo del hexano se considera una actividad altamente riesgosa.[178]

El heptano se encuentra listado como material peligroso más usualmente transportado;[179] se le han fijado límites máximos permisibles de exposición laboral;[180] tipo y grado de riesgo,[181] y reglas para su manejo como sustancia química.[182] En materia ambiental, no se encuentra incluido en el listado del RETC, ni tampoco se han establecido límites por contaminación de suelos. En materia de riesgo, se cuenta con umbra-

167. NOM-002-SCT-2003.
168. NOM-010-STPS-1999.
169. NOM-047-SSA1-1993.
170. NOM-018-STPS-2000.
171. NOM-028-STPS-2004.
172. NOM-138-SEMARNAT/SS-2003.
173. El primer y segundo listados de actividades altamente riesgosas fijan la cantidad de reporte para el tolueno en 10,000 kg/año (por sus características tóxicas) y 100,000 kg/año (por sus características inflamables), respectivamente. Véanse también las notas 147 y 148, *supra.*
174. NOM-002-SCT-2003.
175. NOM-010-STPS-1999.
176. NOM-018-STPS-2000.
177. NOM-028-STPS-2004.
178. El segundo listado de actividades altamente riesgosas especifica la cantidad de reporte para el hexano en 20,000 kg/año. Véanse también las notas 147 y 148, *supra.*
179. NOM-002-SCT-2003.
180. NOM-010-STPS-1999.
181. NOM-018-STPS-2000.
182. NOM-028-STPS-2004.

les de reporte con los que se determina si el manejo del heptano se considera una actividad altamente riesgosa.[183]

El siguiente cuadro resume la normatividad aplicable a las sustancias utilizadas por ALCA.

183. El segundo listado de actividades altamente riesgosas fija la cantidad de reporte del heptano en 20,000 kg/año. Véanse también las notas 147 y 148, *supra.*

Cuadro 3. Normas Oficiales Mexicanas aplicables a las sustancias utilizadas por ALCA

	Transporte NOM-002-SCT-2003	**Exposición laboral** NOM-010-STPS-1999	**Exposición a la salud** NOM-047-SSA1-1993	**Tipo y grado de riesgo** NOM-018-STPS-2000	**Reglas para su manejo** NOM-028-STPS-2004	**Contaminación de suelos** NOM-138-SEMARNAT/SS-2003	**Listada en el RETC**	**Listada como actividad altamente riesgosa**
Estireno	X	X		X	X		X	
Xilenos	X	X	X	X	X	X		X
Tolueno	X	X	X	X	X	X		X
Hexano	X	X		X	X			X
Heptano	X	X		X	X			X

9. Aplicación de la legislación ambiental a la empresa ALCA

El Peticionario afirma que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de los delitos sancionados por los artículos 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF, así como la obligación de manejo adecuado de materiales y residuos peligrosos establecida en el artículo 150, párrafo primero, de la LGEEPA.[184]

En cuanto a las condiciones de manejo de sustancias químicas, la Profepa impuso sanciones que en algunos casos obligaron a la empresa ALCA a cambiar el uso y volumen de solventes, así como a modificar el equipo de sus instalaciones.[185] Respecto de las emisiones a la atmósfera, si bien la autoridad impuso medidas para reducirlas y controlarlas, en México no existen límites máximos permisibles de emisiones de COV al ambiente aplicables a las operaciones de ALCA.[186]

En materia penal, la PGR inició una averiguación previa y en cuatro ocasiones ejercitó acción penal en contra de funcionarios de ALCA, sin que ninguna de ellas resultara exitosa ante el juez de distrito. Luego de las investigaciones, la autoridad decidió no ejercer la acción penal, ya que concluyó que no había podido recabar las pruebas necesarias para proceder penalmente en contra de los representantes de la empresa.

El Secretariado recibió información de México sobre la aplicación de la legislación ambiental de la SMADF. La información se presenta de manera sintetizada para conocer los actos de inspección y vigilancia de la SMADF de los que las autoridades federales tuvieron conocimiento[187]

184. Petición, pp. 3-4.
185. Resolución administrativa núm. 252/97 emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa el 4 de noviembre de 1997.
186. En materia ambiental, se han emitido la NOM-075-SEMARNAT-1995, que establece los niveles máximos permisibles de emisión a la atmósfera de compuestos orgánicos volátiles provenientes del proceso de los separadores agua-aceite de las refinerías del petróleo; la NOM-021-SEMARNAT-1997, que establece los límites máximos permisibles de emisión a la atmósfera de compuestos orgánicos volátiles provenientes de las operaciones 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; y la NOM-123-SEMARNAT-1998, que establece el contenido máximo permisible de compuestos orgánicos volátiles en la fabricación de pinturas de secado al aire base disolvente para uso doméstico y los procedimientos para la determinación del contenido de los mismos en pinturas y recubrimientos.
187. El expediente administrativo en manos de la Profepa contiene copias de los informes enviados a la secretaría particular del Jefe de Gobierno del D.F., de fechas 26 de febrero y 5 de abril de 2000 y 26 de febrero de 1999.

durante la época en que la Profepa determinó actos de aplicación respecto de ALCA.

9.1 Denuncias presentadas en contra de ALCA

El Peticionario acudió ante instancias gubernamentales manifestando los daños a la salud que las emisiones provenientes de la empresa le estaban ocasionando. Los siguientes órganos del gobierno de México conocieron del asunto planteado por el Peticionario:

- Semarnat;
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam);[188]
- Profepa;
- PGR;
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH);
- SMADF;
- Delegación Iztapalapa en el Distrito Federal;
- Instituto Nacional para la Atención de las Personas Adultas Mayores (Inapam);
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER);
- Comisión de Preservación de Medio Ambiente y Protección Ecológica de la ALDF.

El Secretariado documentó las quejas y denuncias que tienen relación con el asunto planteado en la petición. La primera denuncia fue presentada en 1994 y éstas prosiguieron hasta 2003. En algunos casos el denunciante fue el Sr. Ángel Lara García, y en otros, personas que accedieron a presentar una queja, denuncia o comunicado a solicitud del Peticionario. El Secretariado cuenta con copias de los documentos que contienen la queja o denuncia respectiva interpuesta por el Peticionario o por otras personas; sin embargo, en algunos casos la información proviene de los oficios emitidos por las autoridades que hacen referencia a una queja o denuncia. Los actos de inspección y vigilancia de la Profepa fueron iniciados como resultado de las denuncias interpuestas desde el 30 de mayo de 1994 por el Peticionario.

El siguiente cuadro contiene un listado de las denuncias y comunicados relacionados con el asunto planteado en la petición. En su caso, se

188. Actualmente es la Secretaría de la Función Pública.

aclara si la información de la denuncia proviene de un documento emitido por alguna autoridad.

Cuadro 4. Denuncias relacionadas con el asunto planteado en la petición

1994
30-may-1994. Queja presentada ante la Profepa por la emisión excesiva de olores a plástico quemado y a solvente. La denuncia originó una visita de inspección de la Profepa el 13 de septiembre de ese año. Información contenida en el oficio 006/97 emitido por la Dirección General de Inspección Industrial, el cual indica que la denuncia se recibió de manera reiterada, por lo que Profepa practicó una nueva visita de inspección el 7 de diciembre de 1994.
1995
10-nov-1995. Denuncia presentada ante la Profepa por el Sr. Ángel Lara García. Posterior a la denuncia, la Profepa realizó una visita de inspección el 7 de diciembre.
1996
23-ago-1996. Queja presentada ante el DDF por Ángel Lara García, la cual derivó en una inspección de la Dirección General de Protección Civil del Distrito Federal. La información de la queja proviene del oficio DGPC/1029/96, de fecha 9 de septiembre de 1996 emitido por dicha dirección.
7-nov-1996. Denuncia presentada ante la Dirección General de Atención Ciudadana del Distrito Federal por el Sr. Ángel Lara García. La denuncia fue turnada a la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa, dependencia que la calificó como procedente el 29 de enero de 1997.
1997
13-ene-1997. Denuncia presentada ante la Profepa por Ángel Lara García, que derivó en una visita de inspección de la Profepa el 10 de marzo de 1997 para verificar las medidas correctivas impuestas por esta dependencia desde 1994. La autoridad determinó que la empresa había cumplido parcialmente, pero que no había instalado equipo para el control de emisiones. Información de la denuncia contenida en el oficio PFPA.DGII.252/97, de fecha 2 de octubre de 1997 emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.
14-mar-1997. Denuncia por comparecencia presentada ante la Fiscalía Especializada de Delitos Ecológicos y de Carreteras de la PGR por el Sr. Ángel Lara García. La denuncia derivó en averiguación previa en contra de los funcionarios de la empresa. Información de la denuncia contenida en el Oficio DGCPPA-AUX-2794/00, de fecha 21 de agosto de 2000, emitido por el MPF auxiliar del Procurador

18-jul-1997. Queja presentada por Ángel Lara García ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la que expresa su malestar por el olor que proviene de ALCA. Información contenida en el oficio V2/00024032 de fecha 1º de agosto de 1997, mediante el cual se turna la queja a la Profepa.
1998
5-nov-1998. Solicitud de inspección presentada por el Sr. Ángel Lara García ante la Casa de Atención Ciudadana de la ALDF en la delegación Iztapalapa. Posteriormente, el 19 de noviembre, el coordinador de dicho módulo presentó una denuncia ante la Profepa, la cual derivó en una solicitud del 25 de noviembre de 1998 dirigida a la delegación de la Profepa en la ZMVM para iniciar un procedimiento de inspección.
1999
7-sep-1999. Queja del Sr. Ángel Lara García dirigida a la oficina de la Presidencia. El documento muestra sellos de recibido de la CNDH, la Semarnat y la PGR.
2001
15-ene-2001. Carta emitida por el INER, al titular de la Semarnat a solicitud del Sr. Ángel Lara García.
18-ene-2001. Acta administrativa emitida a solicitud del Sr. Ángel Lara García ante la Secodam, en contra del Fiscal Especial para la Atención de Delitos Ambientales.
26-ene-2001. Carta del INER al titular del Poder Ejecutivo Federal, a solicitud del Sr. Ángel Lara.
7-mar-2001. Queja dirigida a la Presidencia de la República y a la Secretaría de Gobernación en la que el Sr. Ángel Lara García señala sus gestiones ante Profepa, Semarnap, PGR y SMADF.
28-may-2001. Acta administrativa levantada a solicitud del Sr. Ángel Lara García ante la Secodam en contra de diversas autoridades.
21-jun-2001. Queja interpuesta ante la CNDH en la que el Sr. Ángel Lara García señala sus gestiones ante la Profepa, la Semarnap, la PGR y la SMADF.
2002
3-oct-2002. Denuncia presentada ante la Profepa, interpuesta por el Sr. Ángel Lara mediante correo electrónico. La denuncia, en materia de ruido, fue turnada a la Dirección de Promoción del Desarrollo Sustentable de la Delegación Iztapalapa el 17 de octubre. La información sobre la denuncia proviene del oficio PFPA/09/DZMVM/2702/02, del 17 de octubre de 2002, emitido por el delegado de la Profepa en la ZMVM.

23-oct-2002. Acta administrativa levantada a solicitud del Sr. Ángel Lara ante la Secodam, en contra del Director General de Denuncias Ambientales de la Profepa.
2003
11-mar-2003. Oficio de la subdirección jurídica del Inapam en la que se remite la denuncia del Sr. Ángel Lara García al titular de la Secretaría de Salud.
23-oct-2003. Oficio de la subdirección jurídica del Inapam en el que se hace del conocimiento de la Dirección General de Atención Ciudadana de la Secretaría de la Función Pública la inconformidad del Sr. Ángel Lara García respecto del resultado de su denuncia popular. La queja derivó en una solicitud del 17 de noviembre de 2003, de la Secretaría de la Función Pública a la Delegación de la Profepa en la ZMVM, para revisar el expediente de ALCA.

9.2 Actos de aplicación de la legislación ambiental en materia de emisiones a la atmósfera y manejo de residuos peligrosos

La Resolución de Consejo 05-05 instruye al Secretariado a incluir en el expediente de hechos información sobre los puntos planteados en la petición, tomando en cuenta que ésta alega "un historial prolongado de emisiones de sustancias químicas tóxicas, así como la continuación de tales emisiones luego de que el gobierno de México emprendiera medidas de aplicación en 2001".[189]

En respuesta a la solicitud de información del Secretariado, México envió una copia del expediente administrativo instaurado por la Profepa en contra de ALCA por supuestas omisiones en materia de emisiones a la atmósfera y residuos peligrosos. La información que se presenta en este apartado resume el expediente administrativo proporcionado por México.

9.2.1 Emisiones a la atmósfera

Entre 1994 y 1997, la Profepa realizó visitas de inspección a las instalaciones de ALCA en las que encontró omisiones en el cumplimiento de la legislación ambiental en materia de emisiones de COV a la atmósfera provenientes de las sustancias químicas utilizadas por ALCA, por lo que impuso a la empresa multas por un total de 24,160 pesos y ordenó la clausura de sus instalaciones en dos ocasiones.

189. Resolución de Consejo 05-05 del 9 de junio de 2005.

a. Clausura del 7 de diciembre de 1994

El 7 de diciembre de 1994 la Profepa realizó una visita de inspección a las instalaciones de ALCA en la que encontró que "se perciben olores debido a que la operación de impregnación en los rodillos del látex se hace manualmente no habiendo ninguna medida de captación, conducción y control de los olores." Asimismo, encontró que la preparación de activadores a base de hexano, toluol y xilol "se realiza en medio del patio y a cielo abierto [...] por lo cual carece de equipo de captación, conducción y control para la generación de compuestos orgánicos volátiles". Los inspectores de la Profepa que realizaron la visita de inspección aplicaron como medida de seguridad la clausura parcial temporal de las instalaciones de ALCA, colocando sellos de clausura en la maquinaria y equipo utilizados para el proceso.[190]

b. Multa del 10 de abril de 1995

El 10 de abril de 1995 la Profepa emitió una resolución administrativa que impuso sanciones por un total de 3,000 pesos y condicionó el levantamiento de la clausura al cumplimiento de acciones correctivas adicionales a las impuestas en diciembre de 1994. La resolución estableció que si "una vez vencido el plazo para subsanar las irregularidades detectadas, resultase que éstas subsisten, de conformidad con el artículo 171 de la Ley General antes citada, podrán imponerse multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato."[191]

La Profepa realizó una visita de verificación el 7 de diciembre de 1995 y encontró que ALCA no había instalado equipo para el manejo de solventes en un área cerrada, por lo que no se levantó la orden de clausura.[192] El 5 de agosto de 1996, la Profepa realizó una nueva visita para verificar las medidas correctivas y encontró que la empresa había insta-

190. Acta de inspección 09-009-0926/94, de fecha 7 de diciembre de 1994.

191. Resolución administrativa del expediente A-00111 del 10 de abril de 1995 emitida por la unidad de verificación normativa de la Profepa. Tomando en cuenta que la resolución se notificó el 2 de agosto de 1995, el plazo de 20 días venció el 30 de agosto de 1995. La información sobre las multas impuestas por la Profepa por omisiones en materia de manejo de materiales y residuos peligrosos, se presenta en el apartado 9.2.2.

192. Acta de verificación núm. 09-009-877/94VB1 y 09-009-0926/9401, de fecha 7 de diciembre de 1995. En el acta de verificación se asienta que ALCA no había instalado el equipo de control en el área de impregnación de tela y en la zona de mezclado, los cuales no eran condición para el levantamiento de la clausura impuesta, pero la preparación de activadores continuaba efectuándose al aire libre, sin que se cumpliera uno de los requisitos para el levantamiento de clausura (condicionante núm. 6).

lado válvulas y ductos de hule en los tambores y tanques de almacenamiento de solventes.[193]

El 14 de agosto de 1996 se levantó la clausura impuesta en diciembre de 1994, toda vez que la Profepa consideró resueltas las condiciones que dieron lugar a la imposición de la orden restrictiva. Las acciones correctivas que no condicionaban la clausura, pero que quedaron pendientes de cumplimiento desde 1995, fueron la instalación de equipo de control de olores y emisiones —tales como filtros o cartuchos de carbón activado— en las operaciones de impregnación de látex, preparación de producto y de mezclado de solventes. El incumplimiento de estas acciones correctivas eventualmente originó la clausura de ALCA el 5 de septiembre de 1997.

c. Clausura del 5 de septiembre de 1997

Con motivo de una denuncia presentada por el Sr. Ángel Lara García,[194] el 10 de marzo de 1997 la Profepa realizó una visita de inspección en la que se verificaron todas las acciones correctivas impuestas desde el 10 de abril de 1995. La visita de inspección, junto a otras efectuadas en 1995[195] y 1996,[196] sirvió de base para emitir el 5 de septiembre de 1997 una resolución administrativa mediante la cual se acumularon los procedimientos, se impuso una multa y se clausuraron de nueva cuenta las instalaciones de ALCA.[197]

En la resolución de septiembre de 1997 se concluyó que —en materia de contaminación del aire— la empresa había cumplido con buena parte de sus condicionantes, pero no pudo demostrar la instalación de equipos de control de emisiones (filtros o cartuchos de carbón activado) en i) el área de impregnación de tela con látex ni en ii) el área de preparación de producto y de solventes.[198]

193. Acta de verificación núm. 09-09-0926/94-UR-01, de fecha 5 de agosto de 1996.
194. Denuncia popular interpuesta ante la Profepa por el Sr. Ángel Lara el 13 de enero de 1997.
195. Acta de verificación núm. 09-009-877/94VB1 y 09-009-0926/9401, de fecha 7 de diciembre de 1995.
196. Acta de verificación núm. 09-09-0926/94-UR-01, de fecha 5 de agosto de 1996.
197. Resolución administrativa núm. 252/97-V, de fecha 5 de septiembre de 1997.
198. *Ibid.* ALCA debía instalar campanas, ductos o chimeneas para conducir las emisiones, así como equipo para reducirlas. La licencia de funcionamiento núm. 7384, de fecha 9 de septiembre de 1993, señala en el inciso 5 que "[l]os equipos de control de la contaminación de emisiones (sic), que instale la empresa, deberán funcionar con la eficiencia que permita cumplir con las Normas Técnicas Ecológicas aplicables a sus operaciones de combustión y de proceso".

Respecto de la instalación de equipos de control en el área de impregnación de látex, ALCA presentó un estudio de COV que supuestamente demostraba que no emitía COV a la atmósfera.[199] También argumentó razones de carácter técnico que imposibilitaban la instalación de equipo de control de contaminantes.[200] Respecto del estudio de COV, la Profepa lo refutó argumentando que el procedimiento para obtener los resultados no se encontraba reconocido por la legislación ambiental mexicana, y también porque durante una visita de inspección, se observaron vapores de compuestos orgánicos volátiles en la operación de llenado de tambos.[201] La Profepa consideró que, a la luz de las visitas de inspección[202] ALCA no había realizado ninguna acción orientada a reducir los COV y estimó que operaba en contravención a una condicionante impuesta en la licencia de funcionamiento otorgada en 1993 que obligaba a presentar un programa de obras y acciones para controlar las emisiones de COV.[203] La Profepa determinó que, en virtud del tiempo transcurrido desde que fue otorgado el plazo en la licencia de funcionamiento y las características tóxicas de las emisiones, era procedente imponer una multa de 5,290 pesos.[204]

Respecto de la instalación de equipo de control en la zona de mezclado, la empresa presentó otro estudio de emisiones de xileno y estireno

199. Acta de verificación núm. 09-009-877/94VB1 y 09-009-0926/9401 del 7 de diciembre de 1995. Durante la visita, ALCA presentó un estudio elaborado con base en el método 18 de la EPA: Medición de gases orgánicos volátiles por cromatografía de gases (*Measurement of gaseous organic compound emissions by gas chromatography*), así como el método NMX-AA-09-1993-SCFI: Procedimiento de muestreo y análisis para la determinación de flujo de gases en un conducto por medio de tubo Pitot.

200. "Si se instalara un filtro a la salida de éste [el ducto del horno] crearía una obstrucción que descompensaría por completo el comportamiento del aire, creando presiones internas que alterarían de forma contraproducente la eficiencia del horno" Acta de inspección núm. 09-009-0926/94-V-02 del 10 de marzo de 1997, p. 4.

201. Resolución administrativa núm. 252/97-V, de fecha 5 de septiembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

202. "No se instalaron equipos de control para reducir o minimizar las emisiones generadas en el área de impregnación de tela con látex". Acta de la visita de inspección 09-09-0926/94-UR-01 del 5 de agosto de 1996, pp. 3-4; "La empresa manifiesta que no es posible instalar filtros o cartuchos de carbón activado en el horno [...]" Acta de inspección 09-009-0926/94-V-02 del 10 de marzo de 1997, p. 4.

203. Licencia de funcionamiento núm. 7384, de fecha 9 de febrero de 1993. El inciso 9 indica que "[s]e le da [a la empresa ALCA] un plazo de 45 días hábiles para que presente a esta Secretaría un programa de obras y acciones que controlen sus emisiones de Compuestos Orgánicos Volátiles".

204. Multa equivalente a 200 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Resolución administrativa núm. 252/97-V del 5 de septiembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

en el ambiente laboral[205] en el que supuestamente se detectaron concentraciones por debajo de la normatividad, por lo que —argumentaba la empresa— no se justificaba la instalación de equipo para control de emisiones.[206] Además, ALCA propuso la instalación de un sistema de tanques de almacenamiento para el manejo adecuado de solventes, para lo cual solicitó un plazo de 180 días. En cuanto a los resultados de emisiones, la Profepa estimó que si bien los niveles se ubicaban por debajo de los establecidos por una norma,[207] ésta no era aplicable para la imposición de condicionantes en materia ambiental. En cuanto a la propuesta de instalar tanques de almacenamiento, la Profepa la consideró improcedente dado el tiempo transcurrido desde que surgió su obligación —septiembre de 1993— y porque tampoco se observó que se estuvieran llevando a cabo medias al respecto al momento de la visita de inspección. En materia de emisiones de COV, la Profepa impuso dos multas de 7,935 pesos[208] cada una por no canalizar las emisiones y por no instalar equipo de control. En la imposición de esta sanción la autoridad consideró el vencimiento de los plazos otorgados en la licencia de funcionamiento de septiembre de 1993 para realizar acciones correctivas y las características tóxicas de las emisiones.

Además, en virtud del incumplimiento reiterado a las medidas de control, la Profepa impuso como medida de seguridad la clausura parcial temporal de las instalaciones industriales de ALCA. Para la imposición de las multas, la Profepa determinó que, de conformidad con la legislación aplicable, la empresa era considerada como reincidente.[209]

La orden de clausura condicionó su levantamiento a las siguientes actividades:

---

205. NOM-047-STPS-1993, Higiene industrial — Medio ambiente laboral — Determinación de Xileno en aire — Método de cromatografía de gases, y NOM-049-STPS-1993, Higiene industrial — Medio ambiente laboral — Determinación de estireno en aire — Método de cromatografía de gases.
206. Acta de inspección 09-009-0926/94-V-02 del 10 de marzo de 1997.
207. NOM-010-STPS-1999, Condiciones de seguridad e higiene en los centros de trabajo donde se manejen, transporten, procesen o almacenen sustancias químicas capaces de generar contaminación en el medio ambiente laboral.
208. Multas equivalentes cada una a 300 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Resolución administrativa núm. 252/97-V del 5 de septiembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.
209. "[E]n virtud de que, como se desprende de lo antes expuesto, la empresa ha demostrado un incumplimiento reiterado de las medidas correctivas antes señaladas y de que en ningún momento acreditó contar con un programa debidamente autorizado para el control de emisiones de compuestos orgánicos volátiles, cuya gravedad ha quedado indicada, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 171, fracción II, inciso a, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente". Resolución administrativa núm. 252/97-V del 5 de septiembre de 1997, p. 14.

- canalizar las emisiones de la zona de mezclado y del mezclado de activadores;
- instalar equipo de control para reducir las emisiones, y
- presentar un programa de obras y acciones para disminuir y controlar las emisiones de COV.[210]

El 4 de noviembre de 1997 la Profepa se apartó de las condicionantes impuestas y aceptó que ALCA realizara medidas alternativas que incluyeron el cambio y disminución de uso de solventes, la suspensión definitiva de producción de activadores y la construcción de obras para el control de emisiones.[211] La Profepa también aceptó la medición de COV para determinar la conveniencia de instalar equipo de control de emisiones.[212]

El 11 de diciembre de 1997, se ordenó el levantamiento de la clausura. La Profepa consideró que ALCA había llevado a cabo las medidas ordenadas, y que los resultados de mediciones de COV mostraban niveles por debajo de los parámetros máximos permisibles, apartándose de su posición inicial en la que rechazaba dichos análisis.[213] El 21 de mayo de 2001 se emitió la resolución por la que se dieron por cumplidas las medidas correctivas dictadas el 5 de septiembre de 1997 y se dio por concluido el procedimiento administrativo que dio origen a la clausura de ALCA.[214] El Secretariado no tuvo copia de la resolución de 1997 en la que se levantó la clausura; sin embargo, ésta se cita en la resolución de mayo del 2001. El Secretariado tampoco conoce si de diciembre de 1997 a mayo de 2001 hubo alguna otra actuación que explique el lapso de tiempo para concluir el procedimiento administrativo.

El 8 de octubre de 2002, la Profepa acordó la conclusión del procedimiento de denuncia popular iniciado con motivo de las denuncias

210. La Profepa otorgó como plazo para dar cumplimiento a las medidas impuestas, 40, 20 y 10 días, respectivamente, a partir de la notificación de la resolución administrativa.
211. Las obras consistieron en la ampliación del muro colindante con el predio del Sr. Ángel Lara, de 3.5 a 8 metros; el recubrimiento con una lámina de pintro del edificio en que se alojaban los hornos; la instalación de una campana en la zona de preparación, y el cambio de orientación del ducto de salida del horno en sentido opuesto al de la casa del Sr. Lara. Resolución administrativa núm. 252/97 del 4 de noviembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial.
212. Resolución administrativa núm. 252/97 del 4 de noviembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial.
213. Resolución administrativa núm. 154/01-DS del 21 de mayo de 2001, emitida por el delegado de la Profepa en la Zona Metropolitana del Valle de México.
214. *Ibid.*

interpuestas por el Peticionario y por el coordinador de la Casa de Atención Ciudadana entre 1998 y 2000.[215] El 23 de octubre de 2002, el Peticionario acudió ante el órgano de control interno de la Semarnat para denunciar irregularidades supuestamente cometidas por la Profepa al dar por concluido el procedimiento administrativo interpuesto en contra de ALCA. Asimismo, el Peticionario manifestó su inconformidad, ya que supuestamente no se le informó con la debida oportunidad sobre la resolución tomada. La denuncia fue ratificada el 23 de octubre de 2002 ante el órgano de control interno de la Semarnat, ampliando la queja mediante la presentación de documentos para sustentar sus aseveraciones, lo cual sirvió de base para llevar a cabo dos procedimientos ante dicho órgano de control de Semarnat.[216] Sin embargo, el Secretariado no pudo conocer la investigación, ya que los dos procedimientos fueron clasificados como información *reservada* con fundamento en los artículos 13, fracción V, de la LFTAIPG y 26 del su reglamento.[217] En consecuencia, se desconoce hasta que punto el órgano de control encontró irregularidades en el trámite de los procedimientos administrativos instaurados por la Profepa en contra de ALCA.

9.2.2 Generación y manejo de residuos peligrosos

La petición afirma que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 150, párrafo primero, de la LGEEPA respecto del manejo de residuos peligrosos por parte de la empresa ALCA. La información proporcionada por México indica que ALCA era una empresa generadora de residuos peligrosos, sujeta a las disposiciones del artículo 150, párrafo primero, de la LGEEPA, que establece un marco general de obligaciones en lo relativo a materiales y residuos peligrosos, de conformidad con la legislación ambiental vigente. La descripción de estas obligaciones se encuentra en el apartado 6.2 de este documento.

Entre el 2000 y el 2005, la Profepa realizó seis visitas de inspección a las instalaciones de ALCA[218] e impuso multas por un total de 22,047.30 pesos por omisiones en materia de manejo de materiales y residuos peli-

215. El expediente proporcionado al Secretariado por México no contiene copia de resoluciones similares emitidas respecto de otras cuatro denuncias populares interpuestas ante la Profepa entre 1994 y 1997.
216. Procedimientos contenidos en los expedientes PQU 101/02 y PQU 285/02.
217. LFTAIPG, artículo 13, fracción V, y Reglamento de la LFTAIPG, artículo 26. Véase la nota 20, *supra*.
218. Visitas de inspección realizadas los días 17 de febrero y 22 de junio de 2000, 27 de julio de 2001, 18 de diciembre de 2003 y 3 de agosto de 2005. Anexo del oficio PFPA-SII-DGIFC-0142/2006, de fecha 10 de febrero de 2006, emitido por la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.

grosos.[219] Las principales irregularidades detectadas por la Profepa se relacionaron con el almacenamiento de materiales y residuos peligrosos; el registro de entrada y salida del almacén de residuos peligrosos; el registro de generación mensual de residuos peligrosos; la preparación de reportes semestrales de generación de residuos; la señalización de áreas y contenedores con residuos peligrosos; la caracterización de lodos de tratamiento de aguas residuales, y los manifiestos de entrega, transporte y recepción.

Cuadro 5. Imposición de multas y medidas correctivas en materia de residuos peligrosos

Inspección	Medidas impuestas y multas
Inspecciones del 13 de septiembre y el 7 de diciembre de 1994 Profepa encontró las siguientes deficiencias: • Almacenamiento inadecuado de materiales peligrosos. • Almacenamiento inadecuado de residuos peligrosos. • Carencia de caracterización de la peligrosidad de los lodos provenientes de la planta de tratamiento de aguas residuales. • Falta de manifiesto como generador de residuos peligrosos.	**Resolución administrativa del 10 de abril de 1995** Imposición de multa por 7,998.30 pesos.
Inspecciones del 17 de febrero y 22 de junio de 2000 Se encontraron las siguientes deficiencias: • Almacenamiento inadecuado de residuos peligrosos. • Falta de manifiestos de entrega, transporte y recepción; bitácoras de entrada y salida del almacén; bitácoras de generación, y reportes semestrales de movimiento de residuos peligrosos.	**Resolución administrativa del 5 de julio de 2001** Modificar el almacén temporal de residuos peligrosos generados, el cual deberá contar con señalamientos y letreros alusivos a su peligrosidad. Presentar ante la Profepa copia del reporte semestral de residuos peligrosos enviados para su reciclaje, tratamiento, incineración o confinamiento en formato correspondiente. Se impuso una multa de 4,842 pesos.

219. Multas impuestas mediante las resoluciones administrativas del 10 de abril de 1995, 5 de julio de 2001, 7 de septiembre de 2001 y 26 de marzo de 2004. *Ibid.*

Inspección del 27 de julio de 2001 Se encontraron las siguientes deficiencias: • Almacenamiento inadecuado de residuos peligrosos. • Carencia de caracterización de la peligrosidad de los lodos provenientes de la planta de tratamiento de aguas residuales. • Falta de manifiestos de entrega, transporte y recepción; bitácoras de entrada y salida del almacén; bitácoras de generación, y reportes semestrales de movimiento de residuos peligrosos.	**Resolución administrativa del 7 de septiembre de 2001** Se ratifican las medidas correctivas impuestas el 5 de julio de 2001 y se impone una multa de 2,421 pesos.
Inspección del 18 de diciembre de 2003 Se encontraron las siguientes deficiencias: • Falta concluir con el trámite de análisis de peligrosidad de los residuos de la planta de tratamiento de lodos. • Falta de bitácoras de generación y de entrada y salida de residuos peligrosos.	**Resolución administrativa del 26 de marzo de 2004** Se imponen como medidas correctivas: a) la conclusión del trámite de análisis de peligrosidad de los residuos de la planta de tratamiento de lodos, y b) la integración de bitácoras de generación mensual y de movimientos de entrada y salida del almacén temporal de residuos peligrosos. Se impuso una multa de 6,786 pesos.
Inspección del 3 de agosto de 2005 Se encontró que la conclusión del trámite ante la Semarnat para el análisis de peligrosidad de residuos peligrosos ordenada en marzo de 2004 aún estaba pendiente.	La autoridad no emitió resolución administrativa, ya que esperó la información de ALCA sobre el cumplimiento de sus trámites; sin embargo, ALCA cerró sus instalaciones a finales de diciembre de 2005.

9.3 Actos de aplicación del gobierno del Distrito Federal

Entre agosto de 1994 y mayo de 2004, la SMADF efectuó diez visitas de inspección a las instalaciones de ALCA.[220] En las visitas la

220. Visitas de inspección efectuadas el 15 de agosto de 1994, 8 de julio de 1997, 18 de febrero de 1998, 14 de julio de 1998, 8 de febrero de 2000, 16 de mayo de 2000 (dos inspecciones realizadas el mismo día), 19 de julio de 2000 (dos inspecciones

autoridad verificó el cumplimiento de la legislación ambiental local en materia de ruido, residuos sólidos y descarga de aguas residuales. También se asentaron omisiones en materia federal respecto del manejo de residuos peligrosos y emisiones a la atmósfera.

En abril de 1999 la SMADF multó y clausuró las instalaciones de ALCA por omisiones en materia de emisiones a la atmósfera y descargas de aguas residuales.[221] La clausura fue levantada en cumplimiento a una sentencia del 13 de julio de 1999, emitida por el TCADF.[222] La SMADF emitió otras resoluciones administrativas el 5 de octubre de 2000, 21 de mayo de 2001 y 1 de julio de 2004, en las que no se aplicaron sanciones, al no encontrarse infracciones a la legislación ambiental.

El gobierno del Distrito Federal[223] realizó actos de aplicación de la legislación en materia de emisiones. Las reglas para la distribución de facultades establecidas por los artículos 9 y 111 bis de la LGEEPA, que se discuten en el apartado 6.3.1, establecen que las autoridades federales son las competentes respecto de las emisiones de ALCA.

9.4 Aplicación de la legislación ambiental penal

El Peticionario afirma que México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 415, fracciones I y II, del Código Penal

realizadas el mismo día) y 7 de mayo de 2004. Informe núm. E/CO2/DGPCC/DHS/0403/2000, de fecha 5 de abril de 2000, emitido por la SMADF y dirigido al secretario particular adjunto del jefe de gobierno del D.F.

221. Resolución administrativa núm. E/CO2/DGPCC/09989/99 del 28 de abril de 1999 por la que se impuso una sanción equivalente a 20 días de salario mínimo general vigente en el D.F. por omisiones en materia de emisiones a la atmósfera, y se decretó la suspensión temporal parcial al suministro de agua y equipo generador de vapor por omisiones en materia de aguas residuales y emisiones a la atmósfera. Informe núm. E/CO2/DGPCC/DHS/0403/2000, de fecha 5 de abril de 2000, emitido por la SMADF y dirigido al secretario particular adjunto del jefe de gobierno del D.F.

222. Sentencia emitida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el juicio núm. II-3395/99 el 13 de julio de 1999. Informe núm. E/CO2/DGPCC/DHS/0403/2000, de fecha 5 de abril de 2000, emitido por la SMADF y dirigido al secretario particular adjunto del jefe de gobierno del D.F.

223. En materia de emisiones a la atmósfera, el gobierno del Distrito Federal verificó el cumplimiento de la NOM-085-ECOL-1994, Contaminación atmosférica — Fuentes fijas — Para fuentes fijas que utilizan combustibles fósiles sólidos, líquidos o gaseosos o cualquiera de sus combinaciones, 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.

(vigente en 1997), el cual tipifica los delitos por daño al ambiente o la salud pública derivado del manejo inadecuado de materiales y residuos peligrosos y emisiones contaminantes a la atmósfera. En marzo de 1997, el Peticionario presentó ante la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Ambientales y de Carreteras una denuncia que dio inicio a una averiguación previa. Ésta concluyó en agosto de 2000, cuando el MPF determinó el *no ejercicio de la acción penal*, en virtud de la existencia de un obstáculo material insuperable para reunir las pruebas suficientes.

El 24 de marzo de 1997 el MPF inició el proceso de indagación penal por hechos posiblemente constitutivos de delito. El MPF encontró que los hechos denunciados por el Peticionario se encontraban descritos en las fracciones I y II del artículo 415 del Código Penal Federal (CPF). Ambas fracciones describen conductas delictivas distintas[224] para las que se requieren medios probatorios diferentes y, como consecuencia, investigaciones con sentidos distintos. En la primera de las fracciones se necesita acreditar la existencia de sustancias o residuos considerados como peligrosos, en tanto que la fracción II se refiere a las emisiones a la atmósfera de gases, humos o polvos.

El MPF ejerció acción penal en cuatro ocasiones, consignando al juez de distrito la averiguación previa y solicitando las órdenes de aprehensión respectivas. En todos estos casos los jueces de distrito negaron las órdenes de aprehensión. En la primera consignación (28 de noviembre de 1997), el MPF ejerció acción penal por la conducta prevista por el artículo 415, fracción II, en tanto que en las tres subsecuentes (diciembre de 1998, abril de 1999 y noviembre de 1999), la acción penal se hizo valer por la fracción I del mismo artículo.

224. CPF, artículo 415 (vigente entre 1997 y 1999): "Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, a quien:
I. 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.
II. Con violación a lo establecido en las disposiciones legales o normas oficiales mexicanas aplicables, emita, despida, descargue en la atmósfera o lo autorice u ordene, gases, humos, o polvos que ocasionen daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la fauna, a la flora o a los ecosistemas, siempre que dichas emisiones provengan de fuentes fijas de jurisdicción federal, conforme a lo previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente."

El siguiente cuadro presenta una síntesis de las pruebas obtenidas por el MPF durante la averiguación previa para acreditar los delitos previstos en las fracciones I ó II del mencionado artículo 415 del CPF:

Cuadro 6. Pruebas recabadas en la averiguación previa

Elemento de prueba	Descripción
Denuncia por del Sr. Ángel Lara García[225]	Es un indicio orientado a demostrar los *elementos del tipo* y la *probable responsabilidad* de las personas físicas señaladas en la denuncia como probables responsables.
Inspección ocular ministerial del lugar de los hechos[226]	Demuestra la existencia de una empresa, la colindancia con otros predios, la cercanía con el domicilio del denunciante, la existencia de flora en el lugar, más no algún supuesto de daño o peligro. Esta prueba es idónea para comprobar la existencia del objeto material contenido en el tipo.
Informe de investigación de la policía judicial[227]	Prueba encaminada a establecer el tipo de actividad a la que se dedica la empresa, quiénes laboran en ella y las características generales de la actividad de la misma.
Informe en materia de fotografía forense[228]	Acredita la existencia de los objetos materiales y de la actividad de la empresa y, de manera indirecta, la utilización de sustancias o residuos peligrosos.
Dictamen de caracterización	Prueba dirigida a comprobar científicamente la existencia de sustancias que contaran con las características de peligrosidad. El dictamen comprobó tales características. Se debe resaltar que no se trata propiamente de una prueba de cargo, puesto que la utilización de este tipo de sustancias o residuos no es ilegal, salvo que su utilización sea irregular y cause riesgo o daño al ambiente o la salud pública.

225. Denuncia por comparecencia, de fecha 14 de marzo de 1997, del Sr. Ángel Lara García. En: Oficio DGCPPA-AUX-2794/00, de fecha 21 de agosto de 2000, emitido por el MPF auxiliar del Procurador.
226. Inspección del 25 de abril de 1997, *op. cit.* nota 225.
227. Informe de la Dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal del 27 de abril de 1997, *op. cit.* nota 225.
228. Informe de la Dirección General de Coordinación de Servicios Periciales de la PGR, *op. cit.* nota 225.

Dictamen químico emitido por peritos en biología y en química[229]	Prueba de descargo por la que se determinó que en las muestras tomadas de flora no se encontraron "residuos ni ninguna sustancia tóxica que pudiera dañar la flora, fauna o la salud pública".
Dictamen en materia de medicina suscrito por perito en medicina[230]	Prueba de cargo; sin embargo, no es determinante si no se realizó un muestreo extenso que pueda dar indicios de daños a la "salud pública", lo que implica pluralidad de personas.
Copias certificadas del procedimiento administrativo seguido ante Profepa[231]	Acredita la existencia de un procedimiento administrativo ante la Profepa, no así del contenido de sus actuaciones, en términos de la jurisprudencia vigente en ese momento.[232]
Documental privada consistente en escrito suscrito por el diputado José Espina von Roherich, dirigido al Procurador General de la República.	Para efectos procesales, su valor probatorio es tan sólo un indicio.
Fotografías del lugar presentadas por el diputado José Espina von Roherich.	Prueba encaminada a la acreditación de la existencia de los objetos materiales, la existencia de la actividad de la empresa y, de manera indirecta, la utilización de sustancias o residuos peligrosos.
Dictamen médico suscrito por perito médico de la PGR	Dictamen orientado a acreditar el supuesto peligro a la salud que el manejo de residuos peligrosos puede ocasionar.

229. Dictamen de caracterización de la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR, de fecha 28 de julio de 1997, y dictamen químico del 21 de agosto de 1997, *op. cit.* nota 225.
230. Dictamen en materia de medicina del 16 de junio de 1998, *op. cit.* nota 225.
231. Copias del procedimiento administrativo A-00111 instaurado en contra de ALCA, emitidas el 29 de julio de 1998, *op. cit.* nota 225.
232. Tesis de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: AVERIGUACIONES PENALES, VALOR DE LOS PERITAJES RENDIDOS EN LAS, 17 cuarta parte, p. 14, Amparo directo 4484/68, 2354/62 y 5897/66. Tesis del Octavo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito: PRUEBA PERICIAL RENDIDA EN JUICIOS PENALES, APORTADA AL PROCEDIMIENTO CIVIL CARECE DE VALOR COMO TAL, parte XIV, julio, p. 738, Amparo directo 71/94.

Durante la etapa de la averiguación previa, el MPF solicitó la comparecencia del gerente de operaciones de ALCA,[233] ordenó una inspección ocular a las instalaciones de ALCA[234] y requirió informes de investigación a la Policía Judicial.[235] Durante la investigación también se tomaron fotografías de las instalaciones de ALCA[236] y se emitieron dos dictámenes químicos en los que se concluyó en uno, que ALCA maneja sustancias y residuos peligrosos,[237] y en otro, que las muestras de un árbol no contenía residuos ni sustancias tóxicas que pudieran dañar la flora, fauna o salud pública.[238]

En ese entonces, se encontraban vigentes los requisitos constitucionales que adoptan el criterio de los *elementos del tipo* para acreditar la probable existencia de un delito.[239] En virtud de considerar que estaba satisfecho el umbral constitucional, el Ministerio Público ejerció acción penal por primera vez el 28 de noviembre de 1997 por la probable comisión de delitos contra el ambiente en términos del artículo 415, fracción II, del CPF, y solicitó al juez una orden de aprehensión.

El 9 de enero de 1998, el Juez 11 de Distrito en materia penal del Distrito Federal resolvió negar la orden de aprehensión, ya que consideró que los datos de prueba "no eran aptos para demostrar, ni aun de manera probable que la fábrica en cuestión despidiera gases, humos o polvos, menos aún de manera indiciaria se acredita que con motivo de esas emisiones, se ocasionara daño a la salud pública, fauna, flora o a los ecosistemas, por no existir prueba alguna que así lo determine, ya que dentro de la Averiguación Previa no se recabó el estudio correspondiente para determinar lo anterior."[240]

---

233. Comparecencias de fecha 24 de abril de 1997 y 22 de mayo de 1997. Oficio DGCPPA-AUX-2794/00, de fecha 21 de agosto de 2000, emitido por el MPF auxiliar del Procurador.
234. Realizada con fecha del 25 de abril de 1997, *op. cit.* nota 225.
235. Informe de investigación solicitado de fecha 8 de mayo de 1997 suscrito por agente de la dirección General de Planeación y Operación de la Policía Judicial Federal, *op. cit.* nota 225.
236. Fotografías tomadas por personal de la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR presentadas en un sobre cerrado el 1º de julio de 1997, *op. cit.* nota 225.
237. Oficio No. 10950 de fecha 25 de julio de 1997 emitido por personal de la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR, *op. cit.* nota 225.
238. Oficio No. 13929 de fecha 21 de agosto de 1997 emitido por personal de la Dirección General de Servicios Periciales de la PGR, *op. cit.* nota 225.
239. Véase el apartado 6.3.2 de este expediente de hechos.
240. *Op. cit*. nota 225.

El MPF continuó con su investigación y solicitó un dictamen en materia de medicina.[241] También se solicitó la comparecencia del gerente de operaciones de ALCA, así como de sus representantes y funcionarios.[242] El MPF también tuvo al alcance información sobre el procedimiento administrativo que Profepa instauró en contra de ALCA.[243]

El MPF consideró que con las pruebas reunidas, se acreditaba la existencia del delito, por lo que el 7 de diciembre de 1998, el MPF solicitó nuevamente orden de aprensión. En esta ocasión lo hizo por el delito previsto por el artículo 415, fracción I, del CPF (en lugar de la fracción II del mismo artículo en la ocasión anterior). El 16 de diciembre de 1998, el Juez 6 de Distrito en materia penal negó la orden de aprensión por falta de pruebas.[244]

En marzo de 1999 se reforma el artículo 16 de la Constitución y se adopta el criterio del *cuerpo del delito* que se discute en el apartado 6.3.2., por lo que se redujeron los requisitos constitucionales para acreditar un delito. El 21 de abril de 1999, por tercera ocasión el Ministerio Público ejercitó acción penal contra los directivos de ALCA como probables responsables del delito previsto por el artículo 415, fracción I, del CPF. Sin embargo, el 30 de abril de 1999, el Juez 11 de Distrito en materia penal del Distrito Federal, negó la orden de aprensión en virtud de que todas las pruebas que conformaban la averiguación previa habían sido ya analizadas y valoradas, y no se proporcionaron mayores datos probatorios distintos.[245]

El MPF recabó mayores elementos de prueba y obtuvo un dictamen médico por el que se concluye que ALCA maneja residuos peligrosos que pueden causar un riesgo a la salud y el ecosistema.[246] El 8 de noviembre de 1999, se intentó por última vez la acción penal en contra de los directivos de ALCA por el delito previsto en el artículo 415, fracción I, del CPF. El Juez Segundo de Distrito en materia penal del Distrito Federal resolvió negar la orden de aprehensión el 14 de diciembre de 1999, ya

241. El dictamen se cita en el oficio DGCPPA-AUX-2794/00, de fecha 21 de agosto de 2000, que contiene la opinión técnica respecto de la consulta de *no ejercicio de la acción penal*, pero no se transcriben ni su objeto ni sus resultados.
242. Comparecencias de fecha 18 de septiembre, 13 y 20 de octubre de 1998, *op. cit.* nota 225.
243. Oficio PFPA/DGJ/1039/98 de fecha 29 de julio de 1998 emitido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Profepa.
244. *Ibid.*
245. *Ibid.*
246. Oficio MF-3121, de fecha 5 de noviembre de 1999, emitido por perito médico de la PGR, *op. cit.* nota 225.

que consideró insuficientes las pruebas recabadas para acreditar el cuerpo del delito. La resolución fue apelada mediante un recurso interpuesto ante el Segundo Tribunal Unitario del Primer Circuito quien resolvió confirmar la resolución dictada por el juez de distrito el 28 de enero de 2000.[247]

El 22 de agosto de 2000, el MPF determinó el *no ejercicio de la acción penal* porque no encontró "plenamente acreditado el cuerpo del delito previsto y sancionado en el artículo 415, fracción I, del CPF, ni la probable responsabilidad de los ahora inculpados". El MPF consideró que era imprescindible realizar exámenes clínicos al Sr. Ángel Lara García, su esposa e hijo para probar el delito. En el derecho mexicano, el Ministerio Público no puede ejercer la acción penal si no lo puede probar por *obstáculo material insuperable*, aun cuando los hechos o la conducta puedan ser constitutivos de un delito.[248]

En enero de 2001, el Peticionario comunicó a la Secodam su inconformidad en la investigación conducida por las autoridades de procuración de justicia, mediante una denuncia administrativa en contra de funcionarios de la PGR.[249] En ella, el Sr. Lara García señaló que la integración de las pruebas durante la averiguación previa fue deficiente. Asimismo, en su petición hizo saber al Secretariado que "las indagatorias presentaban clara impericia por parte de las autoridades". El Secretariado no pudo conocer los documentos derivados de la investigación que realizó la Secodam, ya que el expediente fue clasificado como *reservado*.[250]

Al examinar la documentación por la cual se determinó el *no ejercicio de la acción penal*, el consultor legal del Secretariado encontró que el MPF tuvo a su alcance otras pruebas consideradas en la legislación penal, que no fueron recabadas, incluidas: el cateo,[251] los testimonios de vecinos del lugar o empleados de la empresa,[252] y peritajes en materia de

247. *Op. cit.* nota 225.
248. Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 137: "El Ministerio Público no ejercitará acción penal: [...]
III. Cuando, aun pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable [...]."
249. Acta administrativa del 18 de enero de 2001, levantada ante la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
250. *Op. cit.* nota 225.
251. Previsto en el artículo 61 del CFPP. Mediante la práctica del cateo se puede tener acceso a las bitácoras, manifiestos de entrega/transporte/recepción de sustancias o residuos peligrosos, reportes de cantidades y emisiones de contaminantes, documentación sobre el tratamiento de residuos peligrosos e información sobre

salud pública[253] y ecología.[254] También pudo haber elaborado un dictamen en el que expusiera la vinculación entre la conducta y el resultado ocasionado (denominado *dictamen de nexo causal*).[255]

El Secretariado consultó con el gobierno de México sobre otros medios de prueba al alcance del MPF y por qué, en su caso, no fueron considerados durante la etapa de la averiguación previa.[256] Ante la falta de respuesta, el Secretariado invitó a México a brindar una explicación en caso de que se encontrara imposibilitada al respecto; sin embargo, tampoco obtuvo respuesta explicativa alguna.[257]

10. Nota final

Los expedientes de hechos brindan información sobre supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en América del Norte que puede ayudar a los peticionarios, las Partes del ACAAN y otros sectores interesados de la ciudadanía a emprender acciones que consideren adecuadas en relación con los asuntos ambientales. En conformidad con la Resolución de Consejo 05-05, que determina su alcance, este expediente de hechos suministra información sobre presuntas omisiones de México en la aplicación efectiva de los artículos 150, párrafo primero, de la LGEEPA y 414, párrafo primero, y

---

autorizaciones, licencias o permisos, así como determinar la existencia física de materiales peligrosos dentro de la instalación.

252. Testimonios respecto de los olores, humos, afectaciones a la salud de la comunidad y lesiones en lo particular (en el caso de los trabajadores de la empresa) derivados de las actividades de la empresa y su manejo de materiales peligrosos.

253. Mediante el análisis médico de los pobladores vecinos de la empresa se podría haber concluido que la salud de esa población en particular se pudo haber puesto en peligro. También un dictamen médico del riesgo para la salud derivado del uso de sustancias y residuos peligrosos podría haber llegado a la misma conclusión.

254. Dictamen médico veterinario y/o de biología de daño y/o riesgo para la fauna, flora, elementos naturales y/o ecosistemas derivado de la utilización de las sustancias y residuos señalados como peligrosos. De la misma manera que se realizan los muestreos de salud humana y los análisis de daño y riesgo, este dictamen debería haberse utilizado para la acreditación del daño y/o el riesgo de estos elementos naturales.

255. Mediante un dictamen de nexo causal se acredita la vinculación de las conductas imputadas a los indiciados y los resultados ocasionados (daño y/o peligro), así como la relevancia de la conducta en la producción del resultado y la forma en que cada individuo, en lo particular, intervino.

256. Solicitud de información adicional del 7 de septiembre de 2006, enviada al titular de la Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta de la Semarnat.

257. Correo electrónico de fecha 23 de noviembre de 2006, enviado a la Coordinación General Jurídica de la Semarnat.

415, fracción I, del CPF en el caso de ALCA, así como los procedimientos administrativos emprendidos por México en relación con el historial de emisiones de sustancias tóxicas de la empresa.

Respecto de la aplicación del artículo 150, párrafo primero, de la LGEEPA, entre 2000 y 2005, la Profepa realizó un total de seis visitas de inspección a las instalaciones de ALCA e impuso multas por un total de 22,047.30 pesos por omisiones en el cumplimiento de la legislación sobre manejo de materiales y residuos peligrosos.

En relación con la aplicación efectiva de los artículos 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF el órgano federal encargado de la persecución de los delitos ejerció acción penal en cuatro ocasiones (noviembre de 1997, diciembre de 1998 y abril y noviembre de 1999), solicitando al juez de distrito las respectivas órdenes de aprehensión. En todas las ocasiones —y con menos requisitos para acreditar la probable comisión de un delito a partir de 1999— el ministerio público no reunió las pruebas suficientes para probar ante el juez de distrito los delitos supuestamente cometidos por los representantes de ALCA. El 22 de agosto de 2000, el MPF determinó el *no ejercicio de la acción penal*, por falta de pruebas. El MPF consideró que era imprescindible realizar exámenes clínicos al Sr. Ángel Lara García, su esposa e hijo para probar el delito. Al analizar la documentación por la cual el MPF determinó el *no ejercicio de la acción penal*, el Secretariado encontró que el MPF tuvo a su alcance otras pruebas consideradas en la legislación penal, que no fueron recabadas.

En su momento, la Profepa, tenía facultades para investigar las infracciones a la legislación ambiental y, en su caso, hacer las denuncias ante el MPF de los actos, omisiones o hechos que implicaran la comisión de delitos. Sin embargo, la Profepa no contaba con ninguna estructura administrativa especializada para, en materia penal, dar seguimiento, integrar expedientes, recabar pruebas o realizar alguna actividad tendiente a la acreditación de los delitos ambientales. En este sentido, la colaboración de la Profepa en la investigación realizada por los agentes de la PGR no se profundizaba por falta de una estructura y especialización adecuadas. Actualmente, el Reglamento Interior de la Semarnat prevé la existencia de una estructura especializada en materia penal ambiental.

Con respecto a la capacidad del MPF en la investigación de los delitos, el *Informe sobre desarrollo humano en México 2004*, publicado por el PNUD, afirma que "[...] los funcionarios relegan los casos que requieren de mayor esfuerzo de investigación para terminar con la identificación de un sospechoso y en ocasiones depositan la recolección de

pruebas en la parte acusadora [...] el Ministerio Público fuerza los casos más complejos hacia el no ejercicio de la acción penal argumentando, por ejemplo, falta de pruebas."[258]

En relación con el historial de emisiones de sustancias tóxicas de la empresa entre 1994 y 1997, la Profepa impuso multas por un total de 24,160 pesos y dos clausuras a las instalaciones de ALCA. La información indica que si bien se impusieron diversas medidas correctivas en materia de olores y emisiones de COV provenientes del uso de sustancias químicas, no todas fueron llevadas a cabo por la empresa. El levantamiento de la clausura estaba sujeta a actividades que ALCA argumentó eran técnicamente imposibles porque descompensarían el proceso de producción. En diciembre de 1997, la Profepa modificó las condicionantes previamente impuestas y, en lugar de exigir la instalación de filtros para el control de emisiones de COV, aceptó la propuesta que hizo ALCA de reducir y cambiar el uso de ciertos solventes, así como de utilizar el criterio esgrimido por la empresa para el análisis de sus emisiones. Aun así, las molestias ocasionadas al Peticionario por los olores continuaron hasta que, en diciembre de 2005, por razones económicas, la planta cerró definitivamente.

258. *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2004.* Véase la nota 85, *supra.*

APÉNDICE 1

Resolución de Consejo 05-05, Instrucción al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental respecto de la aseveración de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 150 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y los artículos 414 y 415 del Código Penal Federal (SEM-03-004)

9 de junio de 2005

RESOLUCIÓN DE CONSEJO 05-05

Instrucción al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental respecto de la aseveración de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 150 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y los artículos 414 y 415 del Código Penal Federal (CPF) (SEM-03-004).

EL CONSEJO:

EN APOYO del proceso previsto en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) relativo a las peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental y la elaboración de expedientes de hechos;

CONSIDERANDO las peticiones presentadas el 25 de noviembre de 2002 y el 17 de junio de 2003 por el señor Ángel Lara García, y la respuesta ofrecida por el gobierno de México el 4 de diciembre de 2003;

HABIENDO EXAMINADO la notificación del Secretariado al Consejo del 23 de agosto de 2004, en la que se recomienda elaborar un expediente de hechos relativo a la petición;

REAFIRMANDO que el proceso de expedientes de hechos se enfoca en examinar hechos relativos a aseveraciones de que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, y no la eficacia misma de la ley en cuestión;

RECONOCIENDO que una Parte, en su respuesta al Secretariado relativa a una petición, no está en posición de responder a aseveraciones o asuntos no planteados en dicha petición;

NOTANDO que el artículo 161 de la LGEEPA no fue mencionado por el Peticionario, sino por el Secretariado;

NOTANDO ADEMÁS que, entre otras cuestiones, la petición alega un historial prolongado de emisiones de sustancias químicas tóxicas, así como la continuación de tales emisiones luego de que el gobierno de México emprendiera medidas de aplicación en 2001;

POR LA PRESENTE DECIDE DE MANERA UNÁNIME:

GIRAR INSTRUCCIONES al Secretariado para que elabore un expediente de hechos en términos del artículo 15 del ACAAN y 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* respecto de los puntos planteados en la petición, tomando en cuenta las consideraciones arriba señaladas;

ENCOMENDAR al Secretariado que presente a las Partes su plan general de trabajo para recopilar los hechos relevantes, y que les brinde la oportunidad de emitir comentarios al respecto; y

ENCOMENDAR TAMBIÉN al Secretariado que, en la elaboración del expediente de hechos, puede incluir hechos pertinentes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994.

APROBADA POR EL CONSEJO.

APÉNDICE 2

Plan general para la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición SEM-03-004

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Plan general para la elaboración de un expediente de hechos

Petición número: SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)

Peticionario: Ángel Lara García

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha de este plan: 21 de julio de 2005

Antecedentes

El 17 de junio de 2003, el Peticionario arriba identificado presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte una petición en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). La petición, junto con los materiales de apoyo, 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, S.A. de C.V. ("ALCA"), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F. 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").

En particular, se desprende que el Peticionario asevera que ALCA, ilícitamente y sin aplicar medidas de prevención y seguridad, realiza actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que causan daño al ambiente. El Peticionario también sostiene que ALCA no aplica medidas de prevención o seguridad para no emitir, despedir o descargar en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente. El Peticionario alega que la empresa está omitiendo manejar 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"). El Peticionario asevera que estas presuntas violaciones están causando contaminación que daña su salud y la de su

familia. 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.

El 9 de septiembre de 2003, el Secretariado determinó que la petición cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte en cuestión (México), con arreglo al artículo 14(2).

México presentó su respuesta el 4 de diciembre de 2003. Respecto de la denuncia popular interpuesta en 1995, en la cual el Peticionario alegó violaciones por parte de ALCA al artículo 150 de la LGEEPA, México afirma que el expediente correspondiente de la Profepa se concluyó conforme a derecho. Informó también que el expediente se perdió debido a una inundación en el archivo muerto de la Profepa, pero señaló que de dicha denuncia popular no se desprendió ninguna averiguación previa. Respecto de otra denuncia popular, interpuesta por el Peticionario en 2000, México afirmó que se concluyó el expediente con la emisión de una resolución administrativa sancionando a la empresa ALCA con una multa de $2,421.00 pesos. En cuanto a las presuntas violaciones por parte de ALCA al artículo 415 párrafo 1 del Código Penal Federal, la Parte afirma que, de acuerdo con una opinión técnica de agentes del Ministerio Público, no se encontró plenamente acreditado el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad de los inculpados "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 acreditados."

El 23 de agosto de 2004, el Secretariado informó al Consejo de la CCA su parecer en cuanto a que, a la luz de la respuesta de México, la petición ameritaba elaborar un expediente de hechos.

El 9 de junio de 2005, en su Resolución 05-05, el Consejo decidió de manera unánime girar instrucciones al Secretariado para que, en apego al artículo 15 del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las *Directrices*), elabore un expediente de hechos respecto de los puntos planteados en la petición.

El Consejo ordenó al Secretariado proporcionar a las Partes su plan de trabajo general para la recopilación de los hechos relevantes, así como

dar a la Partes la oportunidad de presentar sus comentarios sobre ese plan. El consejo encomendó también al Secretariado que, en la elaboración del expediente de hechos, puede incluir hechos pertinentes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994.

Conforme al artículo 15(4) del ACAAN, para la elaboración de un expediente de hechos, "el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto, o (d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes".

Alcance general de la integración de los hechos

Para elaborar el expediente de hechos, el Secretariado recopilará y analizará la información relevante acerca de los siguientes puntos relacionados con las presuntas omisiones del gobierno de México en la aplicación efectiva del artículo 150 de la LGEEPA y los artículos 414 párrafo primero y 415, fracción I del CPF relativos a las emisiones atmosféricas de la fábrica y el manejo de sustancias y residuos peligrosos por los empleados de ALCA, según se afirma en la petición:

(i) las presuntas violaciones de los artículos 150 de la LGEEPA y 414 párrafo primero y 415, fracción I del CPF por parte de la empresa ALCA;

(ii) las visitas de inspección, procedimientos administrativos o otros acciones gubernamentales que se hubieran emprendido a la empresa ALCA antes y después del 2001 en relación con su historial (1) de emisiones de sustancias químicas tóxicas y la continuación de tales emisiones, y (2) del manejo de sustancias y residuos peligrosos;

(iii) si México está incurriendo en omisiones para aplicar efectivamente los artículos 150 de la LGEEPA y 414 párrafo primero y 415, fracción I del CPF en el caso de la empresa ALCA;

Plan general

De conformidad con la Resolución de Consejo 05-05, la ejecución del plan general iniciará a partir del 18 de julio de 2005. El resto de las fechas son cálculos aproximados. El plan general es el siguiente:

- Mediante notificaciones públicas o solicitudes directas de información, el Secretariado invitará a los Peticionarios, el CCPC, miembros de la comunidad, la ciudadanía en general y funcionarios gubernamentales de los tres niveles —local, provincial y federal—, a presentar información pertinente en función del alcance de la integración de los hechos arriba señalado. El Secretariado explicará el alcance de dicha integración de los hechos, aportando información suficiente para permitir que las organizaciones no gubernamentales o personas interesadas, así como el CCPC, presenten datos pertinentes al Secretariado (apartado 15.2 de las *Directrices*). **[agosto a octubre de 2005]**

- El Secretariado solicitará información pertinente para el expediente de hechos a las autoridades mexicanas a nivel federal, estatal y local que corresponda, y tendrá en cuenta toda la información aportada por una Parte (artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN). **[agosto a octubre de 2005]**

- El Secretariado recopilará la información pertinente, técnica, científica o de otro tipo, que esté disponible al público, incluida la procedente de bases de datos, archivos públicos, centros de información, bibliotecas, centros de investigación e instituciones académicas. **[octubre de 2005 a enero de 2006]**

- El Secretariado, según proceda, integrará, por conducto de expertos independientes, información técnica, científica o de otro tipo relacionada con el expediente de hechos. **[octubre de 2005 a enero de 2006]**

- El Secretariado, según proceda, recopilará para la elaboración del expediente de hechos información pertinente, ya sea técnica, científica o de otro tipo, proveniente de organizaciones no gubernamentales o personas interesadas, el CCPC o expertos independientes. **[agosto de 2005 a enero de 2006]**

- De acuerdo con el artículo 15(4), el Secretariado elaborará el proyecto de expediente de hechos con base en la información recopilada y analizada. **[enero a abril de 2006]**

- El Secretariado presentará al Consejo el proyecto del expediente de hechos. Conforme al artículo 15(5), cualquiera de las Partes podrá hacer observaciones sobre la precisión del documento en un plazo de 45 días posteriores a su recepción. **[finales de abril de 2006]**

- Según lo dispuesto en el artículo 15(6), el Secretariado incorporará las observaciones que procedan al expediente de hechos final y lo presentará al Consejo. **[junio de 2006]**

- Mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros, el Consejo podrá dar a conocer al público el expediente de hechos final, normalmente en un plazo de 60 días a partir de su presentación, conforme al artículo 15(7).

Información adicional

La petición, la respuesta de la Parte, las determinaciones del Secretariado, la Resolución de Consejo y un resumen de éstas pueden consultarse en el Registro sobre Peticiones Ciudadanas en la página en Internet de la CCA: <www.cec.org>, o bien solicitarse al Secretariado en la dirección siguiente:

Secretariado de CCA
Unidad sobre Peticiones
Ciudadanas (UPC)
393, rue St-Jacques ouest
bureau 200
Montréal QC H2Y 1N9
Canadá

CCA / Oficina de enlace en México:
Atención: Unidad sobre Peticiones
Ciudadanas (UPC)
Progreso núm. 3
Viveros de Coyoacán
México, D.F. 04110
México

APÉNDICE 3

Solicitud de información en la que se describe el alcance de la información a incluir en el expediente de hechos y se dan ejemplos de información pertinente

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

SOLICITUD DE INFORMACIÓN
para la elaboración de un expediente de hechos
Petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)
16 de noviembre de 2005

I. Proceso de elaboración de un expediente de hechos

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte es una organización internacional creada por el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el ACAAN), firmado por Canadá, Estados Unidos y México en 1994. La CCA opera a través de tres órganos: un Consejo, integrado por la máxima autoridad ambiental de cada país miembro; un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), compuesto de cinco ciudadanos de cada país, y un Secretariado, con sede en Montreal.

El artículo 14 del ACAAN faculta a los residentes de América del Norte para comunicar al Secretariado, mediante una petición, que cualquier país miembro (en lo sucesivo, la Parte) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Esto da inicio a un proceso de revisión de la petición, en el cual el Consejo puede girar instrucciones al Secretariado para que elabore un expediente de hechos con relación a esa petición. El expediente de hechos procura presentar toda la información relevante para permitir a las personas interesadas evaluar si la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del asunto planteado en la petición.De acuerdo con los artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN, para la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá solicitar información a una Parte. Asimismo, el Secretariado podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra, que esté disponible al público; sea presentada por el CCPC o por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; o elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.

El 9 de junio de 2005, en la Resolución de Consejo 05-05, el Consejo decidió de manera unánime girar instrucciones al Secretariado para que prepare un expediente de hechos, en apego a los artículos 14 y 15 del ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la apli-*

cación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las *Directrices)*. El Secretariado solicita ahora información pertinente relacionada con los asuntos que se abordarán en el expediente de hechos. Los siguientes apartados proporcionan antecedentes sobre la petición y describen el tipo de información solicitada.

II. La petición ALCA-Iztapalapa II y las instrucciones del Consejo

La petición, junto con los materiales de apoyo, 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, S.A. de C.V. ("ALCA"), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F. 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").

En particular, se desprende que el Peticionario asevera que ALCA, ilícitamente y sin aplicar medidas de prevención y seguridad, realiza actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que causan daño al ambiente. El Peticionario también sostiene que ALCA, no aplica medidas de prevención o seguridad para no emitir, despedir o descargar en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente. El Peticionario alega que la empresa está omitiendo manejar 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"). El Peticionario asevera que estas presuntas violaciones están causando contaminación que daña su salud y la de su familia. 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.

El 9 de septiembre de 2003, el Secretariado determinó que la petición cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte en cuestión (México), con arreglo al artículo 14(2).

México presentó su respuesta el 4 de diciembre de 2003. Respecto de la denuncia popular interpuesta en 1995, en la cual el Peticionario alegó violaciones por parte de ALCA al artículo 150 de la LGEEPA, México afirma en su respuesta que el expediente correspondiente de la Profepa se concluyó conforme a derecho. México informó también que el expediente se perdió debido a una inundación en el archivo muerto de la Profepa, pero señaló que de dicha denuncia popular no se desprendió ninguna averiguación previa. Respecto de otra denuncia popular, interpuesta por el Peticionario en 2000, México afirmó que se concluyó el expediente con la emisión de una resolución administrativa sancionando a la empresa ALCA con una multa de $2,421.00 pesos. En cuanto a las presuntas violaciones por parte de ALCA al artículo 415, fracción I del Código Penal Federal, México afirma que, de acuerdo con una opinión técnica de agentes del Ministerio Público, 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 inculpados, 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 acreditados."

El 23 de agosto de 2004, el Secretariado informó al Consejo de la CCA su parecer en cuanto a que, a la luz de la respuesta de México, la petición ameritaba elaborar un expediente de hechos.

El 9 de junio de 2005, en su Resolución 05-05, el Consejo decidió de manera unánime girar instrucciones al Secretariado para que, en apego al artículo 15 del ACAAN y las Directrices, elabore un expediente de hechos respecto de los puntos planteados en la petición.

El Consejo ordenó al Secretariado proporcionar a las Partes su plan de trabajo general para la recopilación de los hechos relevantes, así como dar a la Partes la oportunidad de presentar sus comentarios sobre ese plan. Asimismo, el Consejo dispuso que, en la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado tome en cuenta las consideraciones señaladas en la Resolución de Consejo 05-05. El Consejo también encomendó al Secretariado que, en la elaboración del expediente de hechos, puede incluir hechos pertinentes anteriores a la entrada en vigor del ACAAN, el 1 de enero de 1994.

Conforme al artículo 15(4) del ACAAN, para la elaboración de un expediente de hechos, "el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda

información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra que: (a) esté disponible al público; (b) sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental; (c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto, o (d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes".

III. Solicitud de información

El Secretariado de la CCA solicita información pertinente a los hechos relacionados con:

(i) las presuntas violaciones de los artículos 150 de la LGEEPA y 414 párrafo primero y 415, fracción I del CPF por parte de la empresa ALCA;

(ii) las visitas de inspección, procedimientos administrativos u otras acciones gubernamentales que se hubieran emprendido a la empresa ALCA antes y después del 2001 en relación con su historial (1) de emisiones de sustancias químicas tóxicas y la continuación de tales emisiones, y (2) del manejo de sustancias y residuos peligrosos; y

(iii) si México está incurriendo en omisiones para aplicar efectivamente los artículos 150 de la LGEEPA y 414 párrafo primero y 415, fracción I del CPF en el caso de la empresa ALCA.

IV. Ejemplos de información relevante

1. Información sobre cualesquiera políticas o prácticas municipales, estatales o federales de aplicación de la legislación ambiental que sean aplicables a la supuesta violación por parte de ALCA del artículo 150 de la LGEEPA y de los artículos 414, párrafo primero y 415, fracción I del CPF.

2. Información sobre cuál ha sido el uso de suelo aplicable al predio donde se localiza el domicilio del Peticionario (en Cerrada de Vaqueros número 11, Colonia María Isabel Industrial, Delegación Iztapalapa, México, D.F.) y aquel en donde se localiza la planta de ALCA; así como información sobre si esta última está ubicada en una zona indebida para actividades industriales. Se desprende de la petición que la empresa ALCA se instaló en el predio contiguo del Peticionario aproximadamente en el año de 1960.

3. Información sobre el plan de desarrollo urbano aplicable a la empresa ALCA y sobre cualesquiera otros planes u ordenamientos similares aplicables a ese predio que hayan estado en vigor desde 1932 a la fecha.

4. Información sobre la cuestión de si las emisiones atmosféricas de ALCA y su manejo de sustancias y residuos peligrosos materializan los supuestos de los artículos 150 de la LGEEPA y 414, párrafo primero y 415, fracción I del CPF, según corresponde. En particular, información sobre si ALCA:

   (i) realiza actividades de generación, almacenamiento, desecho y descarga de sustancias, materiales y/o residuos peligrosos que causan daño al ambiente sin aplicar medidas de prevención y seguridad;

   (ii) despide o descarga en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente, sin aplicar medidas de prevención y seguridad; y/o

   (iii) maneja materiales y residuos peligrosos con arreglo a la LGEEPA y las normas oficiales mexicanas expedidas en la materia por la Semarnat.

5. Información sobre los actos realizados por las autoridades municipales, estatales o federales ya sea de salud, medio ambiente, laborales, desarrollo social o de cualquier otra índole y de los expedientes administrativos que en su caso éstas guarden en atención a los reportes de efectos en la salud del Peticionario, su familia y los demás habitantes de la zona, supuestamente derivados de la presunta emisión de contaminantes a la atmósfera y el presunto manejo indebido de sustancias peligrosas por parte de ALCA.

6. Información sobre cómo se han evaluado los efectos y los riesgos potenciales de las operaciones de ALCA respecto del ambiente y la salud de los vecinos de la zona.

7. Información que ALCA ha reportado a las autoridades municipales, estatales o federales respecto de sus emisiones y manejo de sustancias y residuos peligrosos, incluyendo aquella presentada en manifiestos, estudios, muestreos, bitácoras, monitoreos, reportes, notificaciones, solicitud y renovaciones de permisos y licencias desde el inicio de su operación hasta la fecha.

8. Información sobre los criterios que aplica la autoridad pertinente (tanto en términos generales como en especifico respecto de ALCA) al considerar el factor de reincidencia en los actos de aplicación de los artículos 150 de la LGEEPA y 414, párrafo primero y 415, fracción I del CPF.

9. Cualquier otra información de carácter técnico, científico u otro, que pudiese ser relevante para la elaboración de este expediente de hechos.

V. Información adicional sobre los antecedentes

La petición, la respuesta de México, las determinaciones del Secretariado, la Resolución del Consejo, el plan general para elaborar el expediente de hechos y otra información, están disponibles en el Registro y Archivo Público de la sección sobre Peticiones Ciudadanas, en la página de la CCA <http://www.cec.org> o pueden solicitarse al Secretariado.

VI. A dónde enviar la información

La información relevante para la elaboración del expediente de hechos, puede enviarse al Secretariado **hasta el 15 de febrero de 2006**, a cualquiera de las direcciones siguientes:

Secretariado de CCA
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas (UPC)
393, rue St-Jacques Ouest, bureau 200
Montreal QC H2Y 1N9
Canadá
Tel. (514) 350-4300

CCA / Oficina de enlace en México:
Atención: Unidad sobre Peticiones Ciudadanas (UPC)
Progreso núm. 3
Viveros de Coyoacán
México, D.F. 04110
México
Tel. (5255) 5659-5021

Si fuera necesario hacer alguna aclaración, puede enviar su pregunta a la siguiente dirección de correo electrónico, a la atención de Rosa Blandón: <rblandon@cec.org>.

APÉNDICE 4

Solicitudes de información a las autoridades mexicanas

Carta a la Parte solicitando información para elaborar el expediente de hechos sobre SEM-03-004

16 de noviembre de 2005

Ref.: Elaboración de un expediente de hechos sobre la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)

Por medio de la presente, el Secretariado solicita a la Parte mexicana información pertinente para integrar un expediente de hechos sobre la petición ALCA-Iztapalapa II, SEM-03-004, en conformidad con los artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN.

Como es de su conocimiento, el día 9 de junio de 2005 el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte decidió unánimemente instruir al Secretariado que elabore un expediente de hechos, en conformidad con el Artículo 15 del ACAAN y con 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 (Directrices), respecto de las aseveraciones planteadas en la petición de referencia.

En conformidad con los artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN, para integrar el expediente de hechos, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte. El Secretariado también podrá solicitar información adicional. Asimismo, el Secretariado considerará información que esté disponible al público, que le proporcione el CCPC, los peticionarios, y otras personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental, e información que elaboren el Secretariado y expertos independientes.

Anexa encontrará una lista de cuestiones sobre las que se solicita información a la Parte mexicana para la elaboración de este expediente de hechos. Por favor sírvase responder a esta solicitud a más tardar el 15 de febrero de 2006. Si fuera necesario hacer alguna aclaración, puede enviar su pregunta a la siguiente dirección de correo electrónico, a la atención de Rosa Blandón: <rblandon@cec.org>.

Sin más por el momento, agradecemos su atención a la presente, aprovechando la ocasión para enviarle un saludo cordial,

Atentamente,

Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

Anexo

ccp: [Environment Canada]
EPA de EU
Director Ejecutivo, CCA

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Solicitud a la Parte mexicana de información para la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*) 16 de noviembre de 2005

En la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*) se 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, S.A. de C.V. ("ALCA"), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F. El Peticionario afirma que las emisiones atmosféricas de la fábrica y el manejo de sustancias y residuos peligrosos por 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").

En particular, se desprende que el Peticionario asevera que ALCA, ilícitamente y sin aplicar medidas de prevención y seguridad, realiza actividades de almacenamiento, desecho y descarga de sustancias consideradas peligrosas que causan daño al ambiente. El Peticionario también sostiene que ALCA no aplica medidas de prevención o seguridad para no emitir, despedir o descargar en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente. El Peticionario alega que la empresa está omitiendo manejar 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"). El Peticionario asevera que estas presuntas violaciones están causando contaminación que daña su salud y la de su familia. Asevera además que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("Profepa"), a pesar de haber comprobado la existencia de violaciones al inspeccionar la fábrica, ha dado por concluido el trámite de una denuncia popular interpuesta por el Peticionario sin tomar las acciones necesarias para poner fin a las presuntas violaciones.

Para la elaboración del expediente de hechos sobre esta petición, el Secretariado solicita a la Parte información adicional sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental antes señalada en los casos que se refieren en la petición y respecto del historial de procedimientos de vigilancia que la autoridad ambiental en México haya emprendido para ase-

gurar el cumplimiento por parte de la empresa ALCA de la legislación ambiental en cuestión. Asimismo, la información que se solicita puede incluir hechos pertinentes anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, el 1 de enero de 2004. En particular, por favor:

1. Proporcione información sobre cualesquiera políticas o prácticas municipales, estatales o federales de aplicación de la legislación ambiental que sean aplicables en relación con la supuesta violación por parte de ALCA del artículo 150 de la LGEEPA y la presunta materialización de los supuestos de los artículos 414, párrafo primero y 415, fracción I del CPF. Señale cómo se han aplicado dichas políticas o prácticas en el caso de ALCA.

2. Se desprende de la petición y documentos anexos que desde 1932 el Peticionario habita en Cerrada de Vaqueros número 11, Colonia María Isabel Industrial, Delegación Iztapalapa, México, D.F., y que la empresa ALCA se instaló en el predio contiguo aproximadamente en el año de 1960. Detalle cuál ha sido el uso de suelo aplicable a ambos predios desde 1932 a la fecha y aclare si la planta ALCA está ubicada en una zona indebida para actividades industriales.

3. Proporcione copia del plan de desarrollo urbano, incluyendo anexos conteniendo los planos de usos de suelo, unidades de gestión ambiental, matrices de compatibilidad, etc. aplicable a zona de ubicación de la empresa ALCA y al domicilio del Peticionario, y copia de cualesquiera otros planes u ordenamientos similares aplicables a esos predios, que hayan estado en vigor desde 1932 a la fecha.

4. Proporcione información adicional sobre la cuestión de si las emisiones atmosféricas de ALCA y su manejo de sustancias y residuos peligrosos materializan los supuestos de los artículos 150 de la LGEEPA y 414, párrafo primero y 415, fracción I del CPF, según corresponde. En particular, proporcione información sobre si ALCA, desde su inicio de operación a la fecha:

   (i) realiza actividades de generación, almacenamiento, desecho y descarga de sustancias, materiales y/o residuos peligrosos que causan daño al ambiente, sin aplicar medidas de prevención y seguridad;

(ii) despide o descarga en la atmósfera gases, humos, polvos o contaminantes que ocasionan daños al ambiente, sin aplicar medidas de prevención y seguridad; y/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.

5. Proporcione información sobre los actos realizados por las autoridades municipales, estatales o federales ya sea de salud, medio ambiente, laborales, desarrollo social o de cualquier otra índole y de los expedientes administrativos que en su caso éstas guarden relacionadas con los reportes de efectos en la salud del Peticionario, su familia y los demás habitantes de la zona, supuestamente derivados de la presunta emisión de contaminantes a la atmósfera y el presunto manejo indebido de sustancias peligrosas por parte de ALCA. Indique cómo se han evaluado los efectos y los riesgos potenciales de las operaciones de ALCA respecto del ambiente y la salud de los vecinos de la zona.

6. Proporcione copia de cualquier información con la que cuenten autoridades municipales, estatales o federales ya sea de salud, medio ambiente, laborales, desarrollo social o de cualquier otra índole relacionadas con los reportes de efectos en la salud del Peticionario, su familia y los demás habitantes de la zona, supuestamente derivados de la presunta emisión de contaminantes a la atmósfera y el presunto manejo indebido de sustancias peligrosas por parte de ALCA.

7. Proporcione copia de la información que ALCA ha reportado a las autoridades municipales, estatales o federales respecto de sus emisiones y manejo de sustancias y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, impacto ambiental incluyendo aquella presentada en manifiestos, estudios, muestreos, bitácoras, monitoreos, reportes, notificaciones, solicitud y renovaciones de permisos y licencias desde el inicio de su operación y, en particular, desde la fecha de presentación de la petición el 25 de noviembre de 2002.

8. Proporcione una copia completa de la Opinión Técnica respecto de la Consulta de No Ejercicio de la Acción Penal que la Parte adjuntó a su respuesta como anexo 11.

9. Proporcione copia de la información documental oficial sobre la inundación ocurrida en el archivo muerto de la Profepa en el que se encontraba el expediente de la denuncia popular presentada por el peticionario el 10 de noviembre de 1995.

10. La petición contiene anexo un escrito de fecha 14 de febrero de 2002 emitido por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa[1], en el que se citan las siguientes actuaciones realizadas por dicha dependencia en atención a las denuncias relativas a ALCA:

    (i) Una visita de inspección de fecha 7 de diciembre de 1994, tras la denuncia popular presentada el 5 de octubre de 1994 por Ángel Soto Medina. En la visita se detectaron diversas contravenciones a la normatividad ambiental federal y se impuso como medida de seguridad la clausura parcial temporal de las fuentes de contaminación. La clausura se levantó el 14 de agosto de 1996.

    (ii) 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. 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.

    (iii) 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.

    (iv) 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. Por favor proporcione copia de todos los documentos correspondientes a los actos arriba citados y de las actas y demás documentos que obren en los expedientes de

1. 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.

cualesquiera otros procedimientos administrativos de inspección y vigilancia que Profepa haya iniciado en contra de ALCA en relación al manejo de sustancias y residuos peligrosos y a la emisión de contaminantes a la atmósfera, conforme a la legislación aplicable.

11. Todos los procedimientos de inspección y vigilancia a los que se refiere México en su respuesta concluyeron antes de que el Peticionario presentara las peticiones de noviembre de 2002 y de junio de 2003, en las que asevera que ALCA continuaba todavía en presunta violación de los artículos 150 de la LGEEPA y 414, párrafo primero y 415, fracción I del CPF. Proporcione información sobre los actos de aplicación de estas disposiciones que México haya emprendido respecto de ALCA desde el 25 de noviembre de 2002 al día de hoy.

12. Proporcione información sobre los criterios que ha aplicado la autoridad al considerar el factor de reincidencia en todos los actos de aplicación de los artículos 150 de la LGEEPA y 414, párrafo primero y 415, fracción I del CPF realizados respecto de ALCA desde el inicio de sus operaciones.

13. Proporcione información sobre la efectividad de la aplicación de los artículos 150 de la LGEEPA y 414, párrafo primero del CPF por parte de México respecto del manejo de sustancias y residuos peligrosos por parte de ALCA desde el inicio de sus operaciones.

14. Proporcione información sobre la efectividad de la aplicación del artículo 415, fracción I, del CPF por parte de México respecto a las emisiones atmosféricas de ALCA desde el inicio de sus operaciones.

15. Proporcione cualquier otra información de carácter técnico, científico u otro, que pudiese ser relevante para la elaboración de este expediente de hechos.

Autoridades mexicanas destinatarias de una solicitud de información para la elaboración del expediente de hechos sobre la petición SEM-03-004

FEDERALES

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)

- Titular de la Secretaría
- Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales (UCAI)

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa)

- Delegación en la Zona Metropolitana del Valle de México
- Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación
- Centro de Orientación para la Atención de emergencias Ambientales (COATEA)

Secretaría de Desarrollo Social

- Dirección General del Instituto Nacional de las Personas Mayores (INAPAM)
- Subdirección Jurídica del INAPAM

ESTATALES

Gobierno del Distrito Federal

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI)
- Dirección General de Desarrollo Urbano de la SEDUVI
- Delegación de Iztapalapa
- Coordinación de Protección Civil

APÉNDICE 5

Solicitudes de información a organizaciones sin vinculación gubernamental, al CCPC y a las otras Partes del ACAAN

Carta modelo a organizaciones sin vinculación gubernamental

28 de noviembre de 2005

Asunto: Solicitud de información relevante para el expediente de hechos sobre la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)

El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) emprendió hace poco el proceso de elaboración de un "expediente de hechos" sobre la aseveración de 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, S.A. de C.V. ("ALCA"), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la Colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F. Esta aseveración se planteó en una "petición" presentada al Secretariado de la CCA en junio de 2003 por el Sr. Ángel Lara García.

El objetivo de la presente es invitarle a presentar información relevante para el expediente de hechos. La solicitud de información adjunta explica el proceso de las peticiones ciudadanas y los expedientes de hechos, ofrece antecedentes de la petición denominada ALCA-Iztapalapa II (SEM-03-004), describe el alcance de la información que se incluirá en el expediente de hechos correspondiente a dicha petición y ofrece ejemplos de información que podría ser relevante. Aceptaremos información para su posible consideración en el expediente de hechos **hasta el 15 de febrero de 2006**.

Agradecemos su atención a esta solicitud y quedamos en espera de cualquier información que nos pueda proporcionar. No dude en comunicarse con el Secretariado si tiene cualquier pregunta. La información de contacto se presenta al calce de la solicitud de información.

Atentamente,

Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

Anexo

Memorando al Comité Consultivo Público Conjunto

Memorando

FECHA:	17 de noviembre de 2005
À / PARA / TO:	Presidenta del CCPC
CC:	Miembros del CCPC, Director Ejecutivo de la CCA, Coordinadora del CCPM
DE / FROM:	Oficial Jurídico, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas
OBJET / ASUNTO /RE:	Solicitud de información relevante para el expediente respecto a hechos de la petición SEM-03-004 *(ALCA-Iztapalapa II*)

Como usted sabe, el Secretariado de la CCA emprendió hace poco la elaboración de un expediente de hechos respecto a la petición ALCA-Iztapalapa II, SEM-03-004. Esta petición la presentó al Secretariado en junio de 2003 el Sr. Ángel Lara García. De acuerdo con la Resolución de Consejo 05-05, dicho expediente habrá de centrarse en la aseveración de 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, S.A. de C.V. ("ALCA"), ubicada en un predio colindante al domicilio del Peticionario en la colonia Santa Isabel Industrial, Iztapalapa, Ciudad de México, D.F.

El objetivo del presente es invitar al CCPC a presentar información pertinente para el expediente de hechos, conforme a los artículos 15(4)(c) y 16(5) del ACAAN. La solicitud de información anexa, que se encuentra en la página de la CCA en Internet, proporciona antecedentes de la petición ALCA-Iztapalapa II, describe el alcance de la información que se incluirá en el expediente de hechos y suministra ejemplos de la información que podría ser relevante. Aceptaremos información para su posible consideración en el expediente de hechos hasta el 15 de febrero de 2006.

Agradecemos su atención a esta solicitud y quedamos en espera de cualquier información pertinente que nos pueda proveer. Si fuera necesario hacer alguna aclaración, puede enviar su pregunta a la siguiente dirección, a la atención de Rosa Blandón: <rblandon@cec.org>.

Carta a las otras partes del ACAAN (Canadá y Estados Unidos)

16 de noviembre de 2005

Asunto: Invitación a brindar información relevante para el expediente de hechos de la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*)

Como es de su conocimiento, el Secretariado de la CCA acaba de iniciar el proceso de preparación de un expediente de hechos para la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), conforme a la Resolución de Consejo 05-05. Le escribo para invitar a la Parte [canadiense] [estadounidense] a presentar información relevante para el expediente de hechos, conforme al artículo 15(4) del ACAAN.

La solicitud de información adjunta, que se puede consultar en la página de la CCA en Internet, proporciona información de antecedentes sobre la petición ALCA-Iztapalapa II, describe el alcance de la información por incluir en el expediente de hechos y da ejemplos de la información que podría ser relevante. Aceptaremos información relacionada con el expediente de hechos hasta el 15 de febrero de 2006.

Agradecemos la atención que se sirva prestar a la presente solicitud y esperamos con interés cualquier información pertinente que nos pueda proporcionar. En caso de tener alguna duda, por favor diríjase a Rosa Blandon: <rblandon@cec.org>.

Atentamente,

Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

Anexos

cc: [EPA de EU]
Semarnat
[Environment Canada]
Director Ejecutivo de la CCA

Organizaciones sin vinculación gubernamental y Particulares destinatarias de una solicitud de información para la elaboración del expediente de hechos sobre la petición SEM-03-004

ALCA, S.A. de C.V.

Ángel Lara García

Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ)

- Dirección General
- Dirección de Medio Ambiente

Comisión de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable

- Dirección Ejecutiva

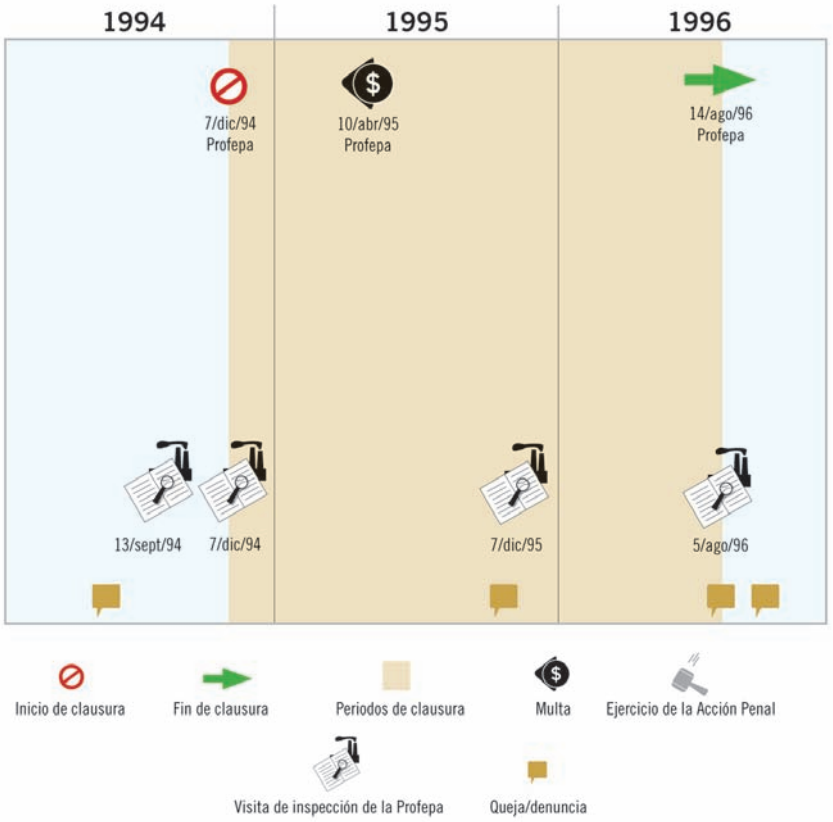
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias (INER)

- Departamento de Bioquímica y Medicina Ambiental

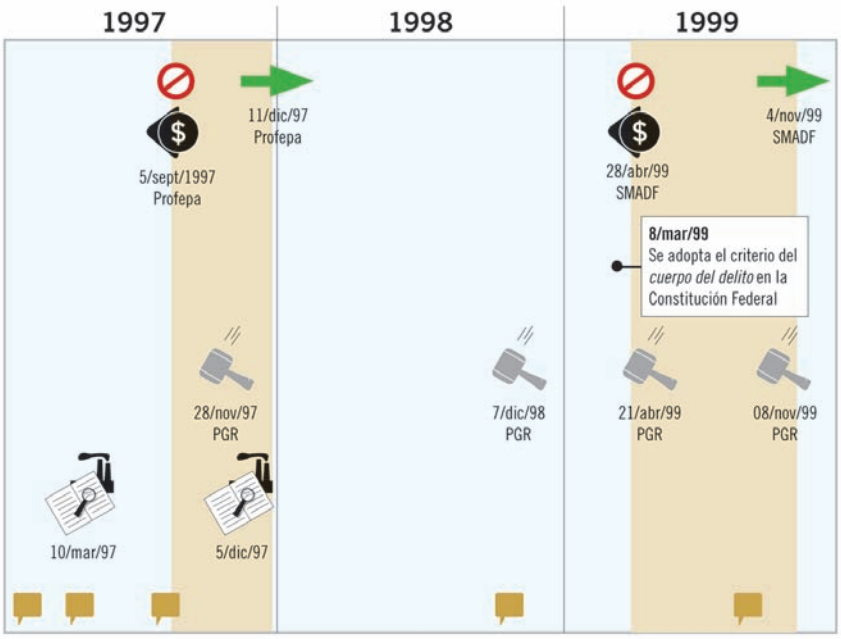
APÉNDICE 6

Cronología de Eventos

Cronología de eventos

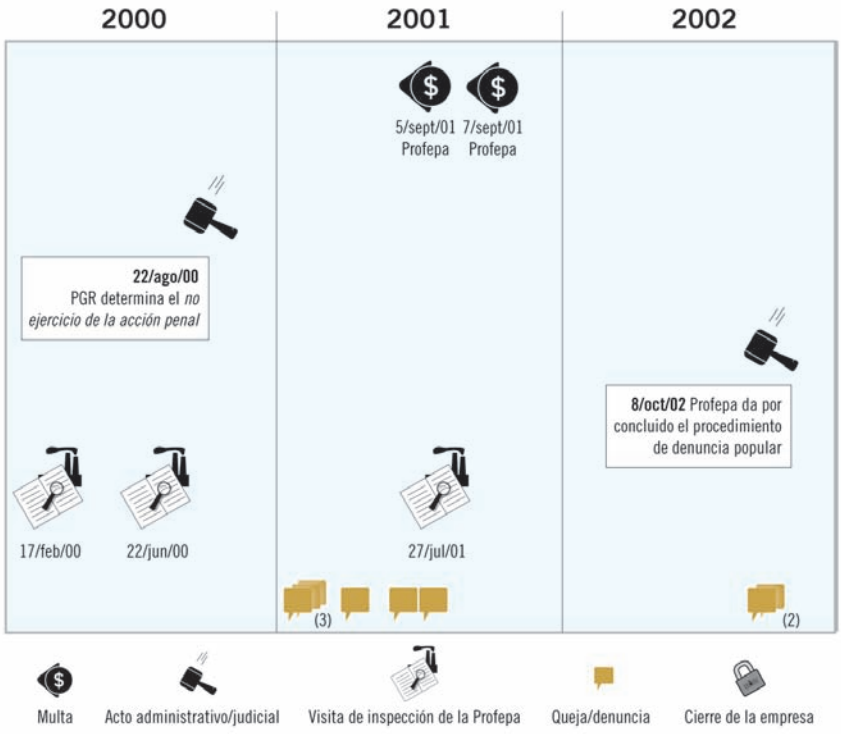


Cronología de eventos

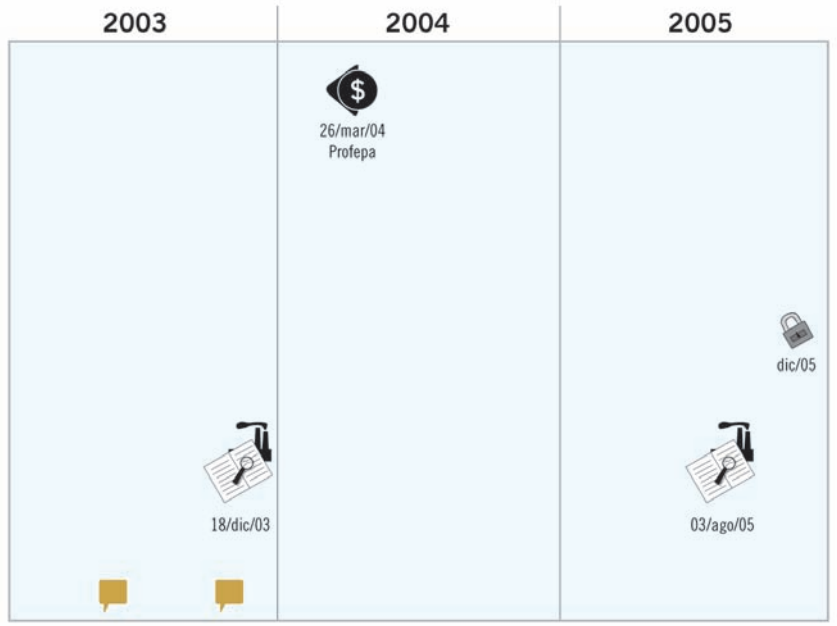


PGR	Procuraduría General de la República
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SMADF	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal

Cronología de eventos



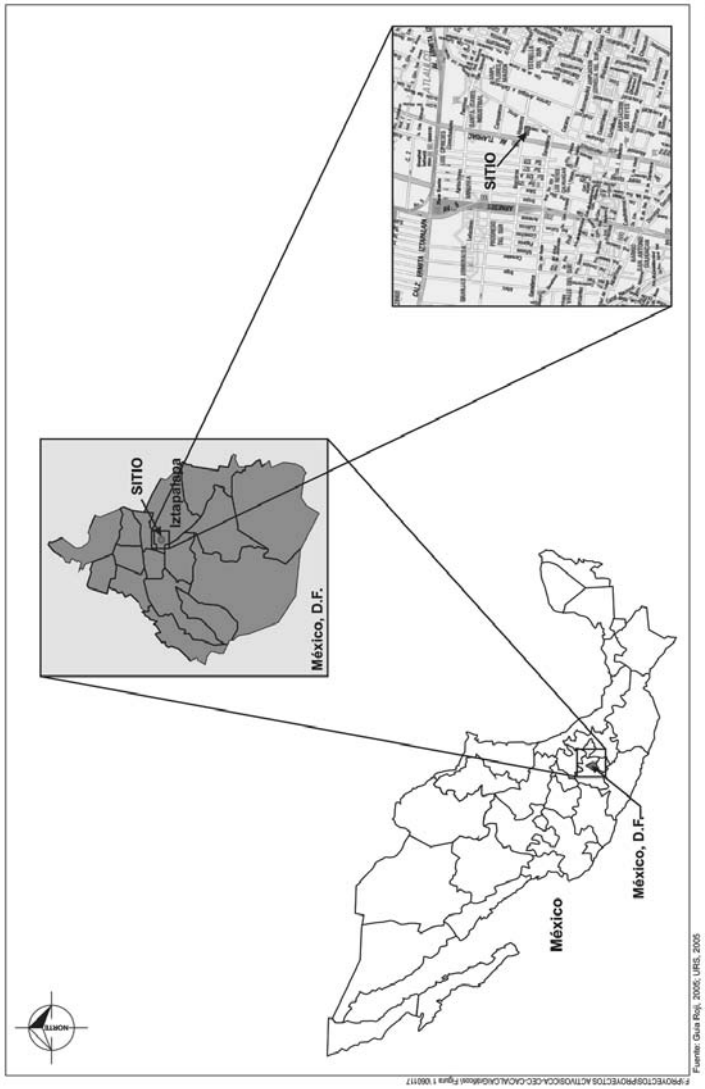
Cronología de eventos



PGR	Procuraduría General de la República
Profepa	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
SMADF	Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal

APÉNDICE 7

Figuras



Fuente: Guía Roji, 2005; URS, 2005

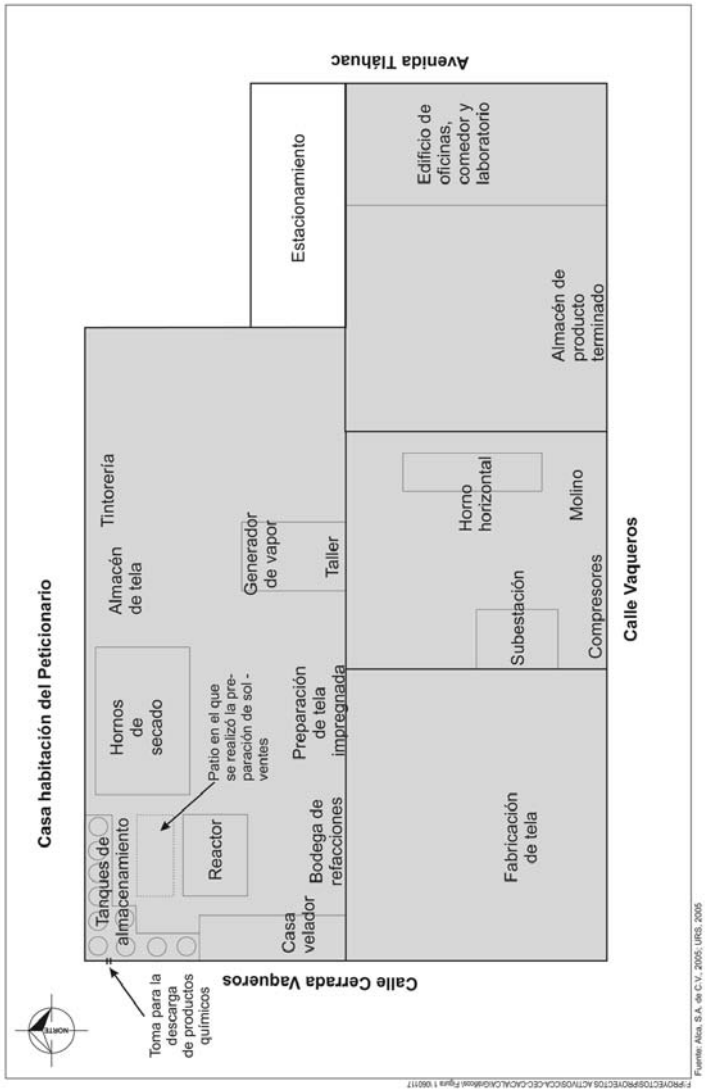
f:\PROYECTOS\PROYECTOS ACTIVOS\CCA-CEC-CAOCA\CAOCA\Figura 1 060117

MAPA DE LOCALIZACIÓN
Visita de Reconocimiento de Sitio Alca, S.A. de C.V.
Iztapalapa, D.F., México

Febrero 2006
40015015
Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

URS Dames & Moore de México

FIGURA 1



PLANO DE DISTRIBUCIÓN DEL SITIO
Visita de reconocimiento de sitio Alca, S.A. de C.V.
Iztapalapa, D.F., México

Febrero 2006
40015015
Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

URS Dames & Moore de México

FIGURA 2

APÉNDICE 8

Fotografías

Foto Núm. 1. Vista hacia el Oeste del domicilio del Peticionario en Cerrada de Vaqueros #11.

Foto Núm. 2. Zona de entrega de solventes (xilol y estireno), adyacente al domicilio del Peticionario en Cerrada de Vaqueros #11. Se puede apreciar un orificio en la pared por la que se introducía una manguera para entrega del producto.

Foto Núm. 3. Tanque de almacenamiento de monómero de estireno con capacidad de 9,000 litros. Sólo algunos de los tanques se observaron con los señalamientos correspondientes.

Foto Núm. 4. Granja de tanques de almacenamiento de productos químicos. Se aprecia la ausencia de señalización en comunicación de riesgos. En la parte posterior se observa la barda que colinda con el domicilio del Peticionario.

Foto Núm. 5. Reactor en donde se producía el látex. Los tambores eran utilizados para el traslado del producto al área de impregnación. Al fondo se aprecian los tanques de día para xilol y monómero de estireno.

Foto Núm. 6. Vista del patio donde se realizaba la preparación de activador. El proceso se realizaba al aire libre. Se aprecia también una rejilla para recuperar los derrames de producto.

Foto Núm. 7. Maquinaria para impregnación del polímero a las telas.

Foto Núm. 8. Vista del horno horizontal para el secado de tela impregnada de polímero.

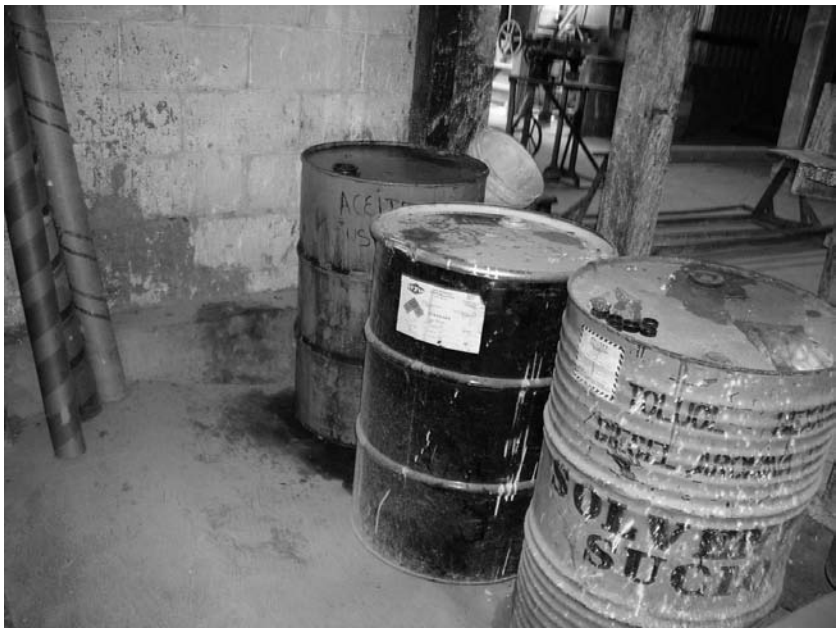


Foto Núm. 9 Área de almacenamiento de residuos peligrosos. Se observan tambos con solventes y aceites gastados.

Foto Núm. 10 Desmantelamiento de la planta de ALCA

DOCUMENTO 1

Resolución de Consejo 08-02

30 de mayo de 2008

RESOLUCIÓN DE CONSEJO 08-02

Instrucción al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental para que ponga a disposición pública el expediente de hechos relacionado con la petición SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II)

EL CONSEJO:

EN APOYO del proceso estipulado en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) respecto de las peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental y la elaboración de expedientes de hechos;

HABIENDO RECIBIDO el expediente de hechos final de la petición SEM-03-004, y

TOMANDO EN CUENTA que, en términos del artículo 15(7) del ACAAN, corresponde al Consejo decidir si el expediente de hechos ha de ponerse a disposición pública;

POR LA PRESENTE DECIDE:

HACER PÚBLICO el expediente final de hechos sobre la petición SEM-03-004 e incluirlo en el registro de la CCA en Internet;

ADJUNTAR al expediente de hechos final los comentarios que Canadá, Estados Unidos y México proporcionaron al Secretariado sobre el proyecto del expediente de hechos, e

INCLUIR en el expediente de hechos final un descargo de responsabilidad en el que se aclare que el documento fue elaborado por el Secretariado, y que los puntos de vista expresados no necesariamente reflejan la posición de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

APROBADA EN NOMBRE DEL CONSEJO:

_____

David McGovern
Gobierno de Canadá

_____

Enrique Lendo Fuentes
Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

_____

Scott Fulton
Gobierno de los Estados Unidos de América

DOCUMENTO 2

Comentarios de Canadá

17 de septiembre de 2007

Adrián Vázquez
Director ejecutivo
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental
393 St-Jacques Street West, Suite 200
Montreal, QC, H2Y 1N9

Estimado señor Vázquez:

Conforme al artículo 15(5) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el gobierno de Canadá revisó el proyecto de expediente de hechos correspondiente a la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*).

Como partidario del proceso de peticiones ciudadanas, Canadá hace los siguientes comentarios para asegurar que los expedientes de hechos sean precisos en su alcance y propósito.

De largo tiempo atrás, la postura de Canadá ha sido que los expedientes de hechos deben consistir en relatos de hechos imparciales que permitan a la ciudadanía llegar a conclusiones independientes. Los expedientes de hechos, por consiguiente, no deben incluir opiniones o conclusiones. A Canadá le preocupa que en los siguientes párrafos del proyecto de expediente de hechos se presenten opiniones de índole jurídica. Al abordar la estrategia procesal del Ministerio Público Federal (MPF), se afirma en la página 47:

> [...] que el MPF tuvo a su alcance otras pruebas consideradas en la legislación penal, que no fueron recabadas [...]

Más adelante, en la página 49:

> [...] el ministerio público no reunió las pruebas suficientes para probar ante el juez de distrito los delitos supuestamente cometidos por los representantes de ALCA. [...]Al analizar la documentación por la cual el MPF determinó el *no ejercicio de la acción penal*, el Secretariado encontró que el MPF tuvo a su alcance otras pruebas consideradas en la legislación penal, que no fueron recabadas.

Estos pasajes indican que el análisis y la opinión del experto se están presentando como una conclusión fáctica. Canadá opina que este tipo de análisis jurídico no es apropiado para el expediente de hechos.

Asimismo, Canadá objeta el uso de información del documento del PNUD *Informe sobre desarrollo humano en México 2004.* La cita tomada de este informe, páginas 19 y 49, se inserta en el expediente de hechos como una afirmación fáctica sobre la capacidad del MPF. Aunque el uso de esta información de acceso público está permitida por el artículo 15(4)(a) del ACAAN, Canadá considera esencial incluir el contexto completo de las citas en el expediente de hechos. En este caso, la cita se relaciona con todos los procedimientos penales y, en consecuencia, tal vez no se aplique a violaciones ambientales. Al presentar un contexto completo, el Secretariado puede asegurar que se dé a la información el peso apropiado.

Por procedimiento, los comentarios de una Parte no pueden difundirse a menos y hasta que el Consejo vote a favor de la publicación de la versión final del expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15(7) del ACAAN.

Canadá agradece el considerable trabajo del Secretariado al compilar el expediente de hechos para *ALCA-Iztapalapa II* y espera que sus comentarios le ayuden a asegurar que el expediente constituya un relato objetivo de los hechos.

Atentamente

David McGovern
Representante alterno de Canadá ante el Consejo de la CCA
Viceministro adjunto, Asuntos Internacionales, ministerio de Medio Ambiente de Canadá

cc: Jerry Clifford, representante alterno, Estados Unidos, EPA
Enrique Lendo, representante alterno, México, Semarnat

DOCUMENTO 3

Comentarios de Estados Unidos

18 de septiembre de 2007

Adrián Vázquez
Director ejecutivo
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)
393, rue St-Jacques West, bureau 200
Montreal QC, H27 1N9

Asunto: Expediente de hechos *ALCA-Iztapalapa II*

Estimado señor Vázquez:

Gracias por facilitar a Estados Unidos un ejemplar del proyecto de expediente de hechos de la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*). Estados Unidos continúa apoyando el proceso de peticiones sobre aplicación de la legislación ambiental previsto en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y acepta de buen grado la oportunidad de revisar y comentar la versión preliminar de este expediente de hechos.

En nuestra opinión, un expediente de hechos debe ofrecer a la ciudadanía una presentación imparcial de los hechos relevantes y no incluir conclusiones del Secretariado sobre si una Parte está, en realidad, aplicando efectivamente su legislación ambiental. Es en ese contexto que Estados Unidos presenta al Secretariado sus comentarios acerca del expediente de hechos preliminar *ALCA-Iztapalapa II*, mismos que se anexan a la presente.

Estados Unidos reconoce el considerable esfuerzo que significó preparar este expediente de hechos preliminar y agradece profundamente al Secretariado su labor a este respecto.

Si surgiese alguna pregunta sobre nuestros comentarios, no duden en comunicarse con Nadtya Hong (202-564-1391) o Anne Rowley Berns (202-564-1762).

Atentamente,

Jerry Clifford
Subadministrador interino
Representante alterno de Estados Unidos
ante el Consejo de la CCA

Anexo

Anexo: Comentarios de los Estados Unidos de América sobre el expediente de hechos preliminar *ALCA-Iztapalapa II*

- Sugerimos reemplazar la palabra "residentes" de la primera oración del primer párrafo de la página 1 por la palabra "personas" y eliminar la palabra "ciudadana" de esa misma oración. Conforme al artículo 14.1 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, el Secretariado puede considerar una petición sobre aplicación de la legislación ambiental presentada por cualquier "persona" residente o establecida en Canadá, Estados Unidos o México. Por tanto, la palabra "persona" no sólo incluiría a ciudadanos y residentes permanentes, sino también a personas morales, como empresas y organizaciones no gubernamentales, de Canadá, Estados Unidos o México.

- La referencia en el tercer párrafo de la página 19 al informe sobre desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo (PNUD) no parece pertinente, al menos como está ahora redactada, porque remite a un análisis sobre los procedimientos del derecho penal mexicano en general y no específicamente a algún procedimiento relacionado con las aseveraciones planteadas en la petición *ALCA-Iztapalapa II*. Por tanto, consideramos que ese párrafo debe eliminarse.

- Sugerimos volver a redactar la información del segundo párrafo de la página 43, de modo que sea una descripción de hechos, es decir, de lo que la legislación mexicana pertinente en efecto plantea, en comparación con las medidas para su aplicación adoptadas por el Distrito Federal, y no una mera conclusión jurídica del Secretariado.

DOCUMENTO 4

Comentarios de México

UNIDAD COORDINADORA DE ASUNTOS JURÍDICOS

DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE LEGISLACIÓN Y CONSULTA

DIRECCIÓN DE CONSULTA

F.I.: 09393

OFICIO Nº 112/00004663/07

Ciudad de México, septiembre 19, 2007

FELIPE ADRIÁN VÁZQUEZ GÁLVEZ
DIRECTOR EJECUTIVO
COMISIÓN DE COOPERACIÓN AMBIENTAL
P R E S E N T E

En relación con su Memorando de fecha 6 de agosto de 2007, con fundamento en el artículo 15(5) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), se presentan las observaciones de Parte al proyecto de expediente de hechos de la petición ciudadana **SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*).**

La Parte advierte en el texto del proyecto diversas imprecisiones, pero llama la atención hacia tres cuestiones que exceden el mandato del Consejo y por ello afectan el contenido del expediente de hechos, las cuales detallo a continuación:

I. El proyecto aborda aspectos que no están contenidos en la petición.

Para clarificar este punto, se estima necesario hacer una referencia a los puntos planteados por el peticionario, que de manera sucinta son:

- Que presentó una queja ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en contra de la empresa ALCA, S.A. de C.V., y que trajo como consecuencia la averiguación previa número 4999/FEDEC/97 y que se ejercitó acción penal en contra de la mencionada empresa. Sin embargo, indicó que no se condenó a la empresa porque presuntamente la averiguación previa no se encontraba bien integrada;

- Que su petición al Secretariado se funda en el artículo 414, primer párrafo y 415, fracción I del Código Penal Federal, así como en el artículo 150, primer párrafo, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;

- Que pide que se solicite una respuesta de parte al Gobierno de su País por considerar serio daño a su persona y a su comunidad y manifestó que había recurrido a todo tipo de recursos a su alcance para que se efectuara la correcta aplicación de la legislación ambiental.

Sin embargo, el Secretariado incluye dentro del proyecto de expediente de hechos apartados relativos a temas diversos a los expuestos por el peticionario, ejemplo de ello son los siguientes:

a) En el numeral 6.2. *Artículo 150 de la LGEEPA* páginas 11 a 13, el análisis realizado por el Secretariado aborda el texto íntegro de dicho precepto aun cuando el peticionario solamente incluyó en su petición el párrafo primero de dicho precepto.

En el párrafo octavo, página 12, se señalan las obligaciones que presumiblemente estaban a cargo de ALCA respecto de los materiales y residuos peligrosos verificados por la PROFEPA, lo cual no corresponde a la aplicación de la Ley, sino a las obligaciones que, desde la perspectiva del Secretariado, debió cumplir un particular.

Por otra parte, en el último párrafo de ese mismo apartado, se incluye una referencia a la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT-1993 cuyo estudio queda fuera del ámbito del análisis del artículo 150 de la LGEEPA y del mandato del Consejo.

El numeral 6.3 *Contexto de la Legislación Ambiental*, se subdivide en los numerales 6.3.1. y 6.3.2. que corresponden respectivamente a la *Legislación Ambiental* y la *Legislación Penal Ambiental*, páginas 13 a la 21 y aborda el análisis de la competencia de la PROFEPA; de la aplicación de sanciones; del ejercicio de la acción penal; la coadyuvancia y los órganos especializados en materia penal ambiental; así como sobre el umbral para acreditar la existencia de un probable delito y los medios de prueba.

Esta parte considera que el proyecto al centrarse en el análisis de aspectos y artículos que no fueron señalados en la petición ni quedan comprendidos en el mandato del Consejo, genera información innecesaria que no constituye un marco referencial para interpretar los artículos 150, primer párrafo de la LGEEPA, 414, párrafo primero y 415, fracción I, del Código Penal Federal vigente en el momento en que ocurrieron los hechos narrados por el peticionario.

b) El apartado 7 *Antecedentes de ALCA en Iztapalapa* (páginas 21 a 26) no puede ser incluido en el expediente de hechos, pues la Resolución del Consejo no incluye consideración alguna relativa a los antecedentes sobre la operación de la empresa o sobre aspectos socio geográficos de la Delegación Iztapalapa que justifique el análisis de estos tópicos.

Lo anterior adquiere importancia si se considera que el Secretariado no expone razón alguna que justifique por qué es necesaria esa información histórica para los hechos alegados en la petición ni de qué manera se relaciona tal información con la aplicación efectiva de la legislación ambiental en México.

c) En el apartado 8, el Secretariado inserta información sobre los síntomas que provoca en la salud humana la exposición a diversas sustancias químicas que presuntamente utilizaba ALCA, sin que el señor Ángel Lara García narrara en la petición hecho alguno relacionado con síntomas o padecimientos específicos.

Asimismo, el primer párrafo del apartado 8 (página 26) refiere que "*...el peticionario informó en diversos comunicados a las autoridades que las emisiones y vapores de los compuestos utilizados en ALCA le causaban molestia y daños a la salud...*". No se advierte en las notas al pie de página que se insertaron al proyecto, referencia alguna que permita identificar los documentos relativos a estas afirmaciones del peticionario.

En el mismo párrafo se señala igualmente que *otras personas manifestaron síntomas entre los que se incluyen mareo, ardor e irritación en los ojos y dolor de cabeza*. Para sustentar esta información se incluye referencia a dos oficios sin número fechados el 5 de diciembre de 2001 y 24 de febrero de 2003 emitidos unidades administrativas del INAPAM.

Sin embargo, esta información es imprecisa al no establecerse consideración alguna que la vincule no sólo con las operaciones de la empresa sino con los hechos narrados en la petición. Obsérvese que los documentos referidos por el Secretariado fueron solicitados por el propio peticionario.

El capítulo 8, en su conjunto, constituye una interpretación del Secretariado sobre los posibles efectos que pudieron haber causado en los pobladores las sustancias presuntamente empleadas por ALCA. Sin embargo, es necesario considerar que:

- Los síntomas dependen del grado y tiempo de exposición del ser humano a una sustancia determinada, por lo que su existencia no puede inferirse, requiere al menos un análisis de vulnerabilidad.
- No basta citar información científica o médica, es necesario abordar aspectos de epidemiología propios de un perito en medicina, de lo contrario la información se descontextualiza y su empleo se torna especulativo
- La mención de perfiles toxicológicos de las sustancias no constituye una evidencia científica vinculada con la petición o con la pretendida sintomatología que el Secretariado atribuye al peticionario.
- El Secretariado recabó información sobre los materiales que supuestamente utilizaba ALCA en sus procesos en el año que ésta cerró y determinó la existencia de las mismas a partir de la capacidad del almacén, lo cual deviene impreciso.

En la página 32 se incluye un cuadro donde se pretende resumir la normatividad aplicable a las sustancias que supuestamente empleaba ALCA.

No obstante, de su lectura no se desprende el propósito de ese análisis comparativo y, considerando que la información que le precede es incompleta, se genera en el lector la idea de que esta Parte fue omisa en regular determinadas sustancias aun cuando, conforme a la legislación ambiental no deban ser reguladas a través de normas oficiales mexicanas.

d) Se estima que el apartado 9 *Aplicación de la Legislación Ambiental a la empresa ALCA,* primer párrafo (página 33) no puede incluirse en el expediente de hechos, toda vez que el peticionario no afirmó la presunta omisión efectiva de la Legislación Ambiental de este aspecto.

El numeral 9.1 *Denuncias presentadas en contra de ALCA*, tampoco puede ser incluido, toda vez que el Secretariado señala que el peticionario acudió a una serie de órganos e instituciones gubernamentales y que presuntamente documentó 21 quejas y denuncias que tienen relación con el asunto planteado en la petición.

Sin embargo, señala que "...en *casi* todos los asuntos se tiene certeza que el denunciante fue el señor Ángel Lara García aunque en *algunos* se trató de personas que *accedieron* a presentar una queja, denuncia o comunicado *a solicitud del peticionario...*"

Esta afirmación contrasta con lo manifestado en la página 34 respecto a que "*...el Secretariado cuenta con algunos de los documentos que contienen la queja o denuncia respectiva, mientras que en el resto de los casos, la información proviene de los oficios emitidos por las autoridades que hacen referencia a una queja o denuncia...*".

Es de observarse entonces que la información sobre el contenido de las pretendidas denuncias no es precisa, pues su sola referencia en oficios emitidos por diversas autoridades, no constituye evidencia de la cual se desprenda su objeto, quién las promovió y si versaron sobre la aplicación de la legislación ambiental mexicana, aspectos que permitirían vincularlas con la petición.

Consecuentemente la sola afirmación del Secretariado no basta para considerar la existencia de tales denuncias.

Por otra parte, el contenido del cuadro 4 incluido en las páginas 34 y 35 induce al lector a considerar que las quejas, denuncias, oficios y cartas señaladas en él, constituyen una omisión reiterada de aplicación de la legislación ambiental, además de que presumen que todas ellas fueron presentadas, gestionadas o solicitadas por el peticionario.

II. Inclusión de opiniones que constituyen una evaluación sobre la actuación de la Parte.

En el último párrafo de la página 2, el Secretariado asevera que solicitó la opinión de un experto respecto de la determinación del Ministerio Público Federal (MPF), en el año 2000, de decretar el no ejercicio de la acción penal por falta de pruebas y que éste consideró que si bien la actuación del MP fue apegada a derecho tuvo a su alcance otras pruebas que no fueron consideradas.

Esta afirmación se reitera en los siguientes apartados:

- Página 22, tercer párrafo:

> En tal virtud, en el momento de la averiguación previa, la acreditación del presunto delito debía incluir el análisis de muchos más

elementos que los que luego —a partir de 1999— se comenzaron a exigir.

- Página 22, sexto párrafo:

  En opinión del consultor legal del Secretariado, la complejidad técnica de los delitos ambientales normalmente requieren el uso de la prueba pericial, que en este caso podría determinar si se trataba de materiales o residuos considerados como peligrosos; fijar la presencia de daño —o por lo menos peligro— a la salud pública, los recursos naturales, la fauna, la flora o los ecosistemas; calificar la conducta como causante de emisión, despido o descarga en la atmósfera de gases, humos o polvos, o bien determinar la calificación de contravención de los términos de la autorización de la autoridad federal competente, e incluso la violación a lo establecido en las disposiciones legales o NOM aplicables

- Pagina 49, último párrafo, y párrafos primero y segundo de la página 50:

  Al examinar la documentación por la cual se determinó el *no ejercicio de la acción penal*, el consultor legal del Secretariado encontró que el MPF tuvo a su alcance otras pruebas consideradas en la legislación penal, que no fueron recabadas, incluidas: el cateo, los testimonios de vecinos del lugar o empleados de la empresa, y peritajes en materia de salud pública y ecología. También pudo haber elaborado un dictamen en el que expusiera la vinculación entre la conducta y el resultado ocasionado (denominado *dictamen de nexo causal*).

Como puede observarse, las manifestaciones antes transcritas, no constituyen un hecho o la narración de éste sino un examen y una evaluación de la actuación del Ministerio Público Federal, con lo cual el Secretariado se aparta de la instrucción del Consejo.

La información que el Secretariado elabora a través de expertos no puede en forma alguna calificar la idoneidad, pertinencia o alcance de las investigaciones realizadas ni cuestionar la forma como éstas se realizaron.

Esto es así, porque la finalidad en la integración de un expediente de hechos es hacer pública la información sobre acontecimientos relacionados con la aplicación efectiva de la legislación ambiental de las Partes integrantes del ACAAN.

La función del Secretariado es exponer tales hechos, sin que esta exposición se traduzca en conclusiones u opiniones que incidan en la

libre apreciación del lector e implícitamente lo dirijan a compartir las opiniones vertidas en el documento.

Un expediente de hechos no puede establecer conclusiones y menos aun contener expresiones que puedan interpretarse como incriminatorias hacia la Parte, deben conjuntar y sintetizar la esencia de la petición y de la respuesta. De lo contrario, insertar opiniones, puntos de vista o juicios de valor sobre la actuación de la Parte erigen implícitamente al Secretariado en ente revisor, facultad que el ACAAN no le confiere y que afecta la imparcialidad de su actuaciçon.

Se estima que para mostrar la imparcialidad en el expediente de hechos, éste debe considerar la información que esta Parte le señaló en su respuesta respecto a que el Ministerio Público determinó, el 22 de agosto de 2000, que se decretaba el no ejercicio de la acción penal porque:

- A partir de las diligencias llevadas a cabo no resultó plenamente acreditado el cuerpo del delito previsto y sancionado en el artículo 415, fracción I, del Código Penal Federal, ni la probable responsabilidad de los inculpados;

- Que de las actuaciones se deduce que aun y cuando los hechos denunciados *pudieran* ser constitutivos de delito, también lo es que resulta imposible su existencia por obstáculo material insuperable.

El Secretariado indica, sobre este mismo tema, que *consultó con el gobierno de México sobre otros medios de prueba al alcance del MPF y por qué, en su caso, no fueron considerados durante la etapa de la averiguación previa*.[1] *Ante la falta de respuesta, el Secretariado invitó a México a brindar una explicación en caso de que se encontrara imposibilitada al respecto; sin embargo, tampoco obtuvo respuesta explicativa alguna*.

Sin embargo, el Secretariado omite considerar que sus facultades de recabar información para la elaboración de un expediente de hechos no justifican el que solicite explicaciones sobre la actuación de la autoridad investigadora pues ello lo convertiría en un ente revisor supranacional lo cual no es la finalidad del ACAAN, de las peticiones ciudadanas ni de los expedientes de hechos.

1. Solicitud de información adicional del 7 de septiembre de 2006, enviada al titular de la Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta de la Semarnat.

III. Inclusión de información contenida en reportes de organismos internacionales de la cual se extraen consideraciones aisladas que al emplearse fuera de su contexto original constituyen calificativos sobre la actuación de la Parte.

En el apartado 6.3.2 *La aplicación de la legislación penal ambiental,* inciso c. *Órganos especializados en materia penal ambiental* (página 21, tercer párrafo) el Secretariado inserta la siguiente información:

> En relación con la capacidad de investigación del MPF, el *Informe sobre desarrollo humano en México 2004*, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), afirma que "[...] los funcionarios relegan los casos que requieren de mayor esfuerzo de investigación para terminar con la identificación de un sospechoso y en ocasiones depositan la recolección de pruebas en la parte acusadora [...] el Ministerio Público fuerza los casos más complejos hacia el no ejercicio de la acción penal argumentando, por ejemplo, falta de pruebas"

Esta referencia no constituye un hecho, ni aporta información objetiva alguna y sí lleva implícita una opinión sobre la actuación del Ministerio Público en México apoyada en un juicio de valor sacado del contexto en que fue expresado lo que induce al lector hacia qué opinión debe formarse en lugar de permitir que sea, el lector quien forme su propio juicio a partir de información imparcial y objetiva, con lo cual el Secretariado se aparte de la instrucción dada por el Consejo.

Por otra parte, se destaca que la referida publicación no encuadra en la definición de legislación ambiental conforme al artículo 45(2) del ACCAN y que además que no guarda relación con los hechos narrados en la petición ni corresponde a asunto alguno planteado en la petición.

IV. Otras imprecisiones

1) El Secretariado indica que el peticionario Angel Lara García atribuyó a esta Parte omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental y expresamente refiere que tal imputación se aprecia en las páginas 1, 3 y 4 de la petición (Apartado 1, *Resumen Ejecutivo*, párrafo segundo, página 1; Apartado 2 *Resumen de la* Petición, párrafo primero, página 3; Apartado 9 *Aplicación de la Legislación Ambiental a la empresa Alca,* primer párrafo, página 33; numeral 9.2.2. del mismo apartado, primer párrafo, página 40; numeral 9.4. del mismo apartado, primer párrafo, página 43).

Sin embargo, en la petición SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), el señor Lara García jamás asevera lo que indica el Secretariado.

2) En el tercer párrafo de la página 2, al resumir el objeto de las clausuras que la PROFEPA impuso a la empresa ALCA, S.A. de C.V., el Secretariado sostiene que la segunda clausura ordenada por la PROFEPA en 1997, fue motivada por la *persistencia* de la empresa en incurrir en incumplimientos relacionados con emisiones a la atmósfera.

Se observa que emplear la expresión "*persistieron otros incumplimientos*", supone que la clausura impuesta en 1994, fue levantada aún ante la existencia de incumplimientos por parte de la empresa, lo cual es inexacto, pues, como se afirma en el mismo párrafo, la primera clausura se levantó una vez que se ejecutaron las medidas correctivas ordenadas por la PROFEPA.

Por esta razón es necesario que el Secretariado precise que lo que motivó la segunda clausura fue que la empresa incurrió por segunda ocasión en incumplimiento con la legislación ambiental mexicana.

3) En ese mismo párrafo, el Secretariado asevera que "*La Profepa finalmente se apartó de las condicionantes impuestas y aceptó el criterio propuesto por ALCA para el análisis de sus emisiones contaminantes*". Esta expresión se repite en:

- Cuarto párrafo de la página 40 (*9. Aplicación de la legislación ambiental a la empresa ALCA*):

  > El 4 de noviembre de 1997 la Profepa se apartó de las condicionantes impuestas y aceptó que ALCA realizara medidas alternativas que incluyeron el cambio y disminución de uso de solventes, la suspensión definitiva de producción de activadores y la construcción de obras para el control de emisiones.[2] La Profepa también aceptó la medición de COV para determinar la conveniencia de instalar equipo de control de emisiones

- Último párrafo de la página 49 (*10. Nota final*):

  > En diciembre de 1997, la Profepa modificó las condicionantes previamente impuestas y, en lugar de exigir la instalación de filtros

2. Las obras consistieron en la ampliación del muro colindante con el predio del Sr. Ángel Lara, de 3.5 a 8 metros; el recubrimiento con una lámina de pintro del edificio en que se alojaban los hornos; la instalación de una campana en la zona de preparación, y el cambio de orientación del ducto de salida del horno en sentido opuesto al de la casa del Sr. Lara. Resolución administrativa núm. 252/97 del 4 de noviembre de 1997, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial.

> para el control de emisiones de COV, aceptó la propuesta que hizo ALCA de reducir y cambiar el uso de ciertos solventes, así como de utilizar el criterio esgrimido por la empresa para el análisis de sus emisiones.

Más que la narración de un hecho, estos textos constituyen afirmaciones inexactas que inducen a errores de apreciación sobre la actuación de la autoridad ambiental mexicana.

Además, la información que analiza el Secretariado está incompleta, pues omite referir las razones de índole técnica precisadas por la empresa para proponer medidas alternativas y que tal propuesta fue revisada técnicamente antes de su aprobación, información que deriva de los documentos que el propio Secretariado tuvo a su alcance y que omite analizar.

En el derecho mexicano, la sustitución de medidas es jurídicamente procedente porque materializa el principio general de derecho que dispone que a lo imposible nadie esta obligado. Además de que la PROFEPA determinó otras medidas técnicamente factibles para que la empresa subsanara las irregularidades detectadas.

Obsérvese que la PROFEPA no se apartó de las condicionantes impuestas para levantar la clausura, sino que buscó la efectiva aplicación de la ley y la protección al ambiente.

Por lo anterior, se estima indispensable precisar la redacción de los párrafos antes indicados, con la finalidad de que lo que en ellos se expresa constituya efectivamente un resumen de las actuaciones de la autoridad y no contenga expresiones que califiquen el contenido de dicha información, sobre todo si se considera que las mismas están contenidas en el resumen ejecutivo.

4) En el último párrafo del apartado 3, "Respuesta de Parte", el Secretariado se refiere a un procedimiento ante la Contraloría Interna de la SEMARNAP. Al respecto, independientemente de que en su respuesta esta Parte haya hecho referencia a la misma, es claro que no puede incluirse en el expediente de hechos pues ese tipo de procedimientos no se consideran legislación ambiental para efectos del ACCAN y su análisis no constituye un tópico que el Secretariado deba abordar.

5) En el apartado 4, *Alcance del expediente de hechos*, el Secretariado indica que "...el Consejo consideró que la petición alega "un historial prolongado de emisiones de sustancias químicas tóxicas, así como la continua-

ción de tales emisiones luego de que el gobierno de México emprendiera medidas de aplicación en 2001" (párrafo cuarto de la página 6).

Sin embargo, en su Resolución, el Consejo sólo señala que tomo nota de que la petición *alega un historial prolongado de emisiones de sustancias químicas tóxicas así como la continuación de tales emisiones luego de que el Gobierno de México emprendiera medidas de aplicación en 2001*.

Se advierte entonces que al generalizar como *consideraciones* todas las manifestaciones contenidas en el preámbulo de la resolución del Consejo se propician impresiones que se tradujeron, según se observa en el proyecto, en la realización de análisis incompletos con marcada tendencia a pretender acreditar una pauta persistente de emisiones y por ende una pauta persistente de presuntas omisiones de la autoridad ambiental mexicana.

6) En el apartado 5, Proceso empleado para recabar la información, párrafo siete, el Secretariado señala que a través del "*Sistema de Solicitudes de Información del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, el consultor del Secretariado en materia penal ambiental, solicitó a la PGR la información que sirvió de base para el no ejercicio de la acción penal*" y que derivado de ello, el "*Secretariado envió a México un comunicado en el que solicitó aclaraciones respecto de la averiguación previa seguida en contra de ALCA*" y que "*no se respondió a la solicitud de aclaración ni tampoco indicó las razones por las cuales no lo hizo*".

Al respecto, el Secretariado omite considerar que conforme a lo dispuesto por el artículo 15(4) del ACCAN, la Parte debe proporcionar información al Secretariado, y se le proporcionó la información que se tuvo disponible, pero la Parte no está obligada a proporcionarle explicaciones.

7) El apartado 6, "Significado y alcance de la legislación ambiental en cuestión", El Secretariado incluye información imprecisa y formula conclusiones que se apartan del espíritu de los expedientes de hechos, por lo cual deben de ser eliminadas. Para tal efecto se precisa lo siguiente:

En la parte introductoria, el Secretariado señala, en relación con las reformas a la legislación penal, que "*Son de particular atención las reformas en materia penal, ya que en 1996 se integraron los delitos ambientales en un solo cuerpo normativo —el CPF— lo que permitió lograr mayores orden y sistematización. Mediante esta reforma, los delitos anteriormente contemplados en la LGEEPA y en otras leyes ambientales especiales, se añadieron al CPF bajo el título Delitos Ambientales. En la reforma de 2002 al CPF se modificó la denomi-*

nación del capítulo por la de Delitos contra el Ambiente y se buscó contar con un sistema de responsabilidad penal gradual y más justo".

En el texto antes citado, el Secretariado más que narrar un hecho pretende resumir el objeto de la reforma señalada y extrae de las razones expuestas por los legisladores (exposición de motivos) en la fase inicial del proceso legislativo, por lo que lo manifestado en dicha etapa (iniciativa) no constituye la justificación de la reforma, lo que genera inexactitud en la información incluida en el proyecto.

8) En el apartado 6.1. relativo al análisis de los artículos 414, párrafo primero, y 415, fracción I, del CPF, se indica que "*La petición señala los delitos tipificados en los artículos 414, párrafo primero (daño al ambiente por residuos peligrosos*..."

Es de señalarse que esta expresión no sintetiza de manera completa el tipo penal pues el mismo se refiere al daño provocado por actividades relacionadas con el manejo de residuos peligrosos y de la forma en que lo describe el Secretariado hace suponer que la sola existencia de un residuos peligroso puede generar daños al ambiente y, consecuentemente, actualizar el tipo penal indicado.

Resulta igualmente incompleta la síntesis del tipo penal contenido en el artículo 415, fracción I, que califica como delitos a los actos de emitir, descargar, liberar o autorizar u ordenar dichas emisiones, descargas o liberaciones al ambiente sin autorización alguna. El Secretariado pretende resumir el contenido de este artículo y al hacerlo apunta que son delito las emisiones a la atmósfera, lo cual es inexacto.

9) En el apartado 6.2 denominado "Artículo 150 de la LGEEPA" el Secretariado indica que "...El artículo 150 sienta la obligación de manejar los materiales y residuos peligrosos conforme a la LGEEPA, y su reglamento en materia de residuos peligrosos..."

Esto es inexacto. En el artículo 150 la Ley precisa que el manejo de materiales y residuos peligrosos se realizará de acuerdo con la propia Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas que deriven de la ley, pero no establece una denominación específica para el mencionado Reglamento.

Sigue indicando el Secretariado en este mismo apartado que "...el artículo 150 también establece que el alcance de la reglamentación administrativa comprende el uso, recolección, almacenamiento, transporte, reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos..."

Esta aseveración es inexacta. En la parte final del primer párrafo del artículo 150 la LGEEPA, que el Secretariado transcribe, se emplea el término "regulación" no "*reglamentación*" de ahí que el manejo de materiales o residuos peligrosos puede abordarse no sólo en reglamentos, normas oficiales mexicanas, normas mexicanas o cualquier instrumentos jurídico que la Semarnat tenga facultades de expedir.

Sostiene asimismo el Secretariado que "*...La LGEEPA establece que la regulación y control de los materiales y residuos peligrosos son de competencia federal. Además de las correspondientes definiciones, incluye la responsabilidad del generador de residuos peligrosos y un sistema de permisos por el que quienes generen tales residuos se obligan a instalar y operar sistemas para su manejo, tratamiento y disposición final...*"

Esto es inexacto, el sistema de autorizaciones (no permisos) incluye a las personas que prestan servicios de manejo de los residuos peligrosos. Respecto de la obligación de los generadores de instalar y operar sistemas de manejo, tratamiento y disposición final, el Secretariado es inexacto al sintetizar el contenido de los artículos 151 y 151bis de la LGEEPA.

Por otra parte, apunta el Secretariado que "...La NOM-052-SEMARNAT-1993, actualizada en junio de 2006, establece las características para que un residuo sea considerado peligroso; enlista las actividades que, por realizarse con ciertos materiales peligrosos, se considera generan residuos peligrosos, y fija los límites que hacen a un residuo tóxico para el ambiente..."

Esto es inexacto e impreciso. La NOM-052 contiene los listados de sustancias cuya presencia en un residuo, sin importar su porcentaje, lo hacen peligroso; clasifican a los residuos atendiendo a la fuente que los genera (no actividades generadoras de residuos peligrosos como dice el Secretariado); definen las características de corrosividad, reactividad, explosividad o inflamabilidad y el nivel o porcentaje de su presencia que hacen que un residuo se considere como peligroso y las forma en que se llevará a cabo la caracterización de un residuo para determinar la existencia o no de esas concentraciones.

Del mismo modo, en este apartado se indica que "*...si bien las actividades de producción de ALCA no se encuentran específicamente enlistadas en esta NOM, sí se enlistan algunos residuos derivados de actividades genéricas...*"

El Secretariado es inexacto en su apreciación, pues los listados a que alude corresponden al listado de residuos que se clasifican como peligrosos por la fuente que los genera, de ahí que si las actividades de ALCA no se encuentran listadas en la Norma no constituyen una fuente generadora de residuos peligrosos.

La peligrosidad de los residuos generados durante los procesos productivos desarrollados por ALCA puede determinarse por niveles de presencia de características corrosivas, reactivas, inflamables o tóxicas que se detallan en otro apartado de la norma oficial mexicana que no es el de los listados precisamente.

10) En el apartado 6.3 denominado *Contexto de la legislación ambiental en cuestión*, se indica "...el sistema por el que se delimitan las facultades de la federación, los estados y del Distrito Federal (D.F.) en materia ambiental se establece en los artículos 7, 9, 111 bis y 112 de la LGEEPA..."

Lo anterior es impreciso y las transcripciones que se insertan en líneas siguientes son incompletas. Los preceptos que señala establecen facultades de los órdenes de gobierno en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica, no ambiental en su conjunto.

Además, en sus transcripciones omite el Secretariado hacer referencia a las facultades de la Federación en materia de prevención y control de la atmósfera y no aclara las competencias en materia de olores. Esto adquiere importancia pues hace inexactas las aseveraciones del Secretariado sobre el alcance del artículo 112.

Este mismo apartado contiene además la afirmación de que "*...la definición de los subsectores industriales apareció por vez primera en un acuerdo administrativo —y no en un reglamento— ...*"

Como puede observarse, el Secretariado puntualiza que la definición de subsectores no se realizó en un reglamento. Esta precisión resulta innecesaria y su inclusión lejos de aclarar algún aspecto de la información implícitamente hace suponer al lector que la no existencia en un reglamento de los subsectores industriales tiene una connotación omisiva por parte de la autoridad ambiental mexicana, lo que se aparta de la instrucción dada por el Consejo al Secretariado en el sentido de que los hechos deben narrarse de manera tal que el lector forme sus propias conclusiones, es decir la narración del Secretariado no puede ser inductiva o especulativa.

Por todo lo anteriormente expuesto, se solicita se realicen las correcciones y ajustes necesarios que permitan que el expediente de hechos se apegue al ACAAN, al mandato del Consejo y reflejen fielmente los hechos y disposiciones jurídicas de México.

Sin otro en particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo y reiterarle la seguridad de mi distinguida consideración.

ATENTAMENTE
EL TITULAR DE LA UNIDAD

LIC. WILEHALDO CRUZ BRESSANT

c.c.p. Ing. Juan Rafael Elvira Quesada. Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
Presente.

MPU