
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

Peticionaria(os): Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C.
Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha de recepción: 6 de abril de 2000

Fecha de la determinación: 19 de octubre de 2000

Núm. de petición: SEM-00-005

I. ANTECEDENTES

El 6 de abril de 2000, la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los “Peticionarios”), presentaron al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el “ACAAN” o “Acuerdo”).

El Secretariado puede examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición cumple con los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN.

Con fecha del 13 de julio del 2000, el Secretariado determinó que la Petición no cumplía con el requisito establecido en el inciso e) del artículo 14(1) del Acuerdo, dado que la Petición no señalaba que el asunto planteado en la Petición hubiese sido previamente comunicado por escrito a las autoridades pertinentes en México.

Con base en el apartado 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (Directrices), los Peticionarios presentaron información adicional a la Petición, el 26 de julio de 2000. Tomando en cuenta esta nueva información, el Secretariado determina que se encuentran satisfechos los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo. Asimismo, el Secretariado ha considerado la Petición a la luz de los requisitos del artículo 14(2), y determina que amerita solicitar una respuesta de la Parte

respecto de algunas de sus aseveraciones, por las razones que se expresan en este documento.¹

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental en relación con el funcionamiento de la planta productora de trióxido de molibdeno, operada por la empresa Molymex, S.A. de C.V. (“Molymex”), ubicada en el municipio de Cumpas, en el estado de Sonora, México.

Según los Peticionarios, la autoridad en México ha dejado de aplicar las siguientes disposiciones de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (la “LGEEPA”): (i) los artículos 28, fracción III, 29 fracciones IV y VI, y 32,² al permitir la operación de la planta Molymex sin autorización en materia de impacto ambiental; (ii) el artículo 98, fracción I, al tolerar que la planta Molymex realice un uso de suelo incompatible con la vocación natural del mismo; (iii) el artículo 99, fracción III, toda vez que no se ha expedido el plan de desarrollo urbano de Cumpas, en el que se definan los usos, reservas y destinos del suelo; (iv) el artículo 112, fracción II, al omitir definir las zonas en las que se permita la instalación de industrias contaminantes; (v) el artículo 153, fracción VI, ya que se ha permitido que los residuos generados durante el proceso de tostación de molibdeno (supuestamente introducidos al país bajo el régimen de importación temporal) permanezcan en México; (vi) el artículo 153, fracción VII, al otorgar autorizaciones a Molymex para la importación de materiales supuestamente peligrosos, sin que se haya garantizado el cumplimiento de la normatividad aplicable, ni la reparación de los daños y perjuicios que pudieran causarse en el territorio nacional.

Asimismo, los Peticionarios argumentan supuestas violaciones al cumplimiento de la norma oficial mexicana *NOM-022-SSA1-1993- Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al bióxido de azufre (SO₂). Valor normado para la concentración de bióxido de azufre (SO₂) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población* (la “NOM-022-SSA1-1993”).

Finalmente, los Peticionarios solicitan al Secretariado la elaboración de un informe en los términos del artículo 13 del Acuerdo. Sobre este punto, en su determinación del 13 de julio de 2000, el Secretariado informó a los Peticionarios que dicha consideración se haría al concluirse el proceso conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.

¹ Véase el apartado 7.2 de las Directrices.

² Aunque los Peticionarios mencionan estos tres artículos, las transcripciones que aparecen en la petición corresponden al texto de la LGEEPA anterior a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de diciembre de 1996. Esto sin embargo, no modifica sustancialmente el sentido de los argumentos de los Peticionarios, tanto por la naturaleza de los argumentos, como debido a que el texto vigente de la LGEEPA incorpora en sus artículos 29 y 30, el contenido de los anteriores artículos 28, 29 y 32.

III. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14(1) Y 14(2) DEL ACAAN

Artículo 14(1) del ACAAN

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición:

- (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- (e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- (f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

Previamente, en la Determinación del Secretariado conforme al artículo 14(1) del ACAAN, del 13 de julio de 2000, se expusieron las razones por las que la Petición en su versión inicial, cumple los requisitos señalados en ese artículo, salvo el contenido en el inciso e).

Después de analizar la información adicional proporcionada por los Peticionarios, en opinión del Secretariado se encuentra satisfecho el requisito establecido en el referido inciso e) del artículo 14(1) del Acuerdo, toda vez que los Peticionarios manifiestan que el

asunto ha sido previamente comunicado a las autoridades pertinentes en México a través de diversos procedimientos administrativos y judiciales, y acompañan copia de 24 documentos, incluyendo comunicaciones a las autoridades y las respuestas que han recibido de aquéllas. Si bien todos los documentos se refieren a la planta Molymex, cabe mencionar que algunos parecen referirse a asuntos que no se plantearon específicamente en la Petición como omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.³

Artículo 14(2) del Acuerdo

Para determinar si la petición amerita una respuesta de la Parte, el Secretariado debe guiarse por las consideraciones que establece el artículo 14(2). Dichas consideraciones son las siguientes:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Al hacer esas consideraciones, el Secretariado contempló lo siguiente.

Los Peticionarios afirman que existen riesgos a la salud de los pobladores del municipio de Cumpas, Sonora, y diversos impactos ambientales negativos en dicha localidad, supuestamente derivados de las emisiones de trióxido de molibdeno y bióxido de azufre producidas por Molymex.⁴ Según los Peticionarios, estos supuestos riesgos e impactos ambientales han sido tolerados por las autoridades en México, en violación a diversas disposiciones ambientales, que se refieren a la evaluación del impacto ambiental, al uso del suelo, a la importación de residuos peligrosos y a la emisión de contaminantes a la atmósfera. En términos de daños directos a la Academia Sonorense de Derechos Humanos, y a Domingo Guitérrez Mendívil, quien la preside, la Petición indica que el hijo menor de éste último ha sufrido algunos efectos a la salud,⁵ aunque la Petición se refiere, más bien, a daños y riesgos sufridos en general por los habitantes del poblado de Cumpas, Sonora. La Petición afirma que desde 1994 los habitantes de Cumpas han

³ Véase por ejemplo, el anexo listado en noveno lugar, de la información adicional a la petición.

⁴ Páginas 4 y 5 de la petición, y artículo 14(2)(a) del ACAAN.

⁵ Página 4 de la petición.

reclamado de manera constante la supuesta contaminación producida por Molymex.⁶ Los daños a que se refieren los Peticionarios pueden resumirse como sigue.

Los Peticionarios afirman que se ha modificado la actividad que realiza la planta Molymex sin contar con autorización en materia de impacto ambiental, por lo que se han omitido aplicar los artículos 28, fracción III, 29 fracciones IV y VI, y 32 de la LGEEPA.⁷ De la Petición y los documentos anexos, se desprende que la empresa Molymex se constituyó en 1979, que la planta Molymex operó hasta 1990 a base de material con una pureza de 92%, extraído de la mina Cumobabi, que dejó de operar en 1991. Según la Petición, la planta Molymex reinició su operación en 1994, utilizando una materia prima distinta a la original, que aseveran es un residuo de la fundición de cobre que contiene 30% de impurezas, incluyendo arsénico, cadmio, mercurio, plomo y selenio, (en cantidades que no se indican).⁸

Los Peticionarios también aseveran que las autoridades no han aplicado de manera efectiva los artículos 99, fracción III y 112, fracción II, de la LGEEPA al no establecer los usos de suelo en los planes de desarrollo urbano del municipio de Cumpas, conforme a los criterios para el uso sustentable del suelo y la prevención de la contaminación ambiental, contenidos en esos artículos, y señalando las zonas en que se permita la instalación de industrias contaminantes.⁹ Afirman que, contrariamente a lo dispuesto por el artículo 98, fracción I, de la LGEEPA, la operación de Molymex no es compatible con la vocación natural del suelo, que es ganadera.¹⁰ La Petición indica también, que la población originalmente se ubicaba a 2 km. de la planta, pero que ahora la mancha urbana se extiende a 500 m. de la misma.¹¹

Los Peticionarios afirman que se ha omitido aplicar algunas disposiciones de la legislación ambiental sobre materiales y residuos peligrosos (artículos 153, fracción VI y VII, de la LGEEPA). Afirman que Molymex ha importado materiales supuestamente peligrosos, sin garantizar el cumplimiento de la normatividad aplicable, ni la reparación de los daños y perjuicios que pudieran causarse en el territorio nacional,¹² y que los residuos generados a partir de esos materiales (supuestamente introducidos al país bajo el régimen de importación temporal) no se han repatriado.¹³

Finalmente, los Peticionarios argumentan que la norma oficial mexicana NOM-022-SSA1, que se refiere a la protección de la salud de la población respecto del bióxido de azufre (SO₂) en el aire ambiente, no se aplicó de manera efectiva. Afirman que se

⁶ Página 3 de la petición.

⁷ Página 5 de la petición.

⁸ Página 3 de la petición.

⁹ Página 9 y 10 de la petición.

¹⁰ Página 8 de la petición.

¹¹ Página 3 de la petición.

¹² Página 12 de la petición.

¹³ Página 11 de la petición.

emite este contaminante por encima de lo permitido por la norma, así como otros contaminantes como partículas suspendidas totales, y partículas de trióxido de molibdeno y de sulfuro de molibdeno. Aseveran que en las modificaciones realizadas a la licencia de funcionamiento de Molymex, la autoridad autorizó a dicha empresa para que viole los límites máximos de emisión establecidos en la NOM-022-SSA1.¹⁴ Señalan que la emisión de estos contaminantes ha causado daños a la salud, principalmente enfermedades respiratorias, y al medio ambiente, afectando a los cultivos y al ganado. También indica la Petición, que el trióxido de molibdeno tiene efectos tóxicos generales, y que el sulfuro de molibdeno puede causar daños al hígado y al riñón, y tener efectos carcinogénicos y teratogénicos.¹⁵

Cabe mencionar también, algunas acciones gubernamentales relacionadas con el asunto, que se mencionan en la Petición y sus anexos: la expedición de una licencia de funcionamiento el 11 de febrero de 1994, y sus modificaciones el 27 de mayo de ese año y el 17 de junio de 1997; una nota de la Profepa del 1º de abril de 1995, en que se plantean los problemas de contaminación generados por la planta Molymex; la clausura parcial temporal del horno de tostación de Molymex del 3 al 7 de abril de 1995; una nota de Semarnap sobre el caso de Molymex, sin fecha pero aparentemente posterior al 22 de mayo de 1998; una autorización en materia de impacto ambiental del 29 de enero de 1999 para un proyecto de ampliación de la planta Molymex.

Por lo que se refiere al artículo 14(2)(b) del ACAAN, el Secretariado consideró que la aplicación efectiva de la legislación para la protección de la salud humana y el medio ambiente respecto de emisiones contaminantes a que se refiere esta Petición, es un asunto cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo. En particular, el Secretariado considera que los asuntos que esta Petición plantea, relacionados con la aplicación efectiva de los límites de emisión de contaminantes establecidos para la protección de la salud, de los requerimientos de evaluación del impacto ambiental, y de los criterios para la planeación adecuada del uso del suelo y para la prevención de la contaminación, son relevantes a las metas del ACAAN. Específicamente, los artículos 1 y 5 del Acuerdo establecen, entre otras metas, las de alentar la protección y el mejoramiento del ambiente para el bienestar de las generaciones presentes y futuras, de mejorar la aplicación y la observancia de las leyes ambientales, y de lograr niveles altos de protección del ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes.

Con relación a la consideración prevista en el inciso c) del artículo 14(2) del ACAAN, la Petición aborda los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte, a los que se ha acudido, y el Secretariado considera que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos.¹⁶ Los Peticionarios indican que diversos procedimientos administrativos y judiciales han sido iniciados por algunos individuos y organizaciones ciudadanas con

¹⁴ Página 5 de la petición.

¹⁵ Página 4 de la petición.

¹⁶ Véanse también los apartados 5.6(c) y 7.5 de las Directrices.

motivo de las actividades de Molymex, entre los cuales se incluyen los siguientes: las denuncias populares números 9601/002/2623 del 20 de diciembre de 1995, 9709/094/2623 del 8 de septiembre de 1997 y 9911/160/2623 del 17 de noviembre de 1999; la denuncia penal de fecha 15 de noviembre de 1999, con base en la cual se inició la averiguación previa penal número A.P. 1145/HM-IV/99; los juicios de amparo números 168/2000 ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, del 25 de febrero de 2000 y 154/2000 ante el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Sonora, concluido mediante sentencia el día 6 de marzo de 2000.¹⁷ Es preciso hacer notar que algunos de esos procedimientos iniciados por los Peticionarios, parecen estar pendientes de resolución a la fecha de esta Determinación.¹⁸ En opinión del Secretariado es importante considerar la posibilidad de que elaboración de un expediente de hechos respecto de una petición pudiera duplicar o interferir con un procedimiento pendiente.¹⁹ Sin embargo, el Secretariado considera también, que es apropiado, en su caso, hacer esa consideración al momento del análisis de la petición a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte para determinar si se amerita elaborar un expediente de hechos, y no en la consideración de si se amerita solicitar una respuesta a la Parte. En particular, es claro que en su respuesta conforme al artículo 14(3), la Parte podrá proporcionar al Secretariado información relevante a esa consideración.

Finalmente, la Petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, aunque los Peticionarios sí hacen referencia a algunas noticias de ese tipo.²⁰

El Secretariado, conforme a lo anteriormente expuesto y considerando en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN, determina que la Petición amerita solicitar una respuesta de la Parte, respecto de algunas de sus aseveraciones. Al parecer del Secretariado, en el caso de dos aseveraciones, la Petición no logra establecer con certeza que exista una relación entre los hechos que plantea y una disposición legal ambiental aplicable. En primer lugar, respecto de las aseveraciones de que México incurre en una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental al tolerar que la planta Molymex realice un uso de suelo incompatible con la vocación natural del mismo, porque no se desprende de la información proporcionada, que las actividades de Molymex son legalmente incompatibles con la vocación natural de los predios que ocupa. Y en segundo lugar, respecto de la aseveración de que los materiales que ha importado Molymex son materiales o residuos peligrosos conforme a la legislación aplicable, y que se han importado bajo el régimen de importación temporal. Por lo tanto, sobre estos alegatos,

¹⁷ Véase la información adicional a la petición.

¹⁸ En particular, el juicio de amparo número 168/2000 y la denuncia penal presentada el 15 de noviembre de 1999, listados respectivamente, como anexos séptimo y décimo tercero de la información adicional a la petición.

¹⁹ Véase la Determinación del Secretariado de conformidad con el artículo 15(1) con relación a la petición SEM-96-003/The Friends of the Oldman River (2 de abril de 1997).

²⁰ Véase el artículo 14(2)(d) del ACAAN y páginas 5 de la información adicional a la petición.

que se refieren a los artículos 98, fracción I, y 153, fracciones VI y VII de la LGEEPA, el Secretariado determina que no se amerita solicitar una respuesta a la Parte.

Por el contrario, y habiendo considerado en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN según lo anteriormente expuesto, el Secretariado determina que la Petición amerita solicitar una repuesta de la Parte respecto de los alegatos relativos a los artículos 28, fracción III, 29 fracciones IV y VI, 32, fracción III,²¹ y 112, fracción II de la LGEEPA y la norma oficial mexicana NOM-022-SSA1.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

Después de revisar la información adicional a la Petición, recibida el 26 de julio de 2000, conforme al apartado 6.2 de las Directrices, el Secretariado determina que la Petición SEM-00-005 cumple con todos los requisitos contenidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, el Secretariado determina, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, que la Petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada sobre algunas de las aseveraciones que contiene la Petición SEM-00-005, presentada por la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., et. al.

A través de esta Determinación, el Secretariado solicita una respuesta de México respecto a los alegatos de esta Petición SEM-00-005, relativos a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 28, fracción III, 29 fracciones IV y VI, 32, fracción III,²² y 112, fracción II de la LGEEPA y la norma oficial mexicana NOM-022-SSA1. La Parte podrá proporcionar una respuesta dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a ella, conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN.

Con esta Determinación se envía a la Parte interesada, una copia de la Petición y de la información adicional proporcionada por los Peticionarios, así como de los anexos respectivos.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 19 de octubre de 2000.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)

²¹ Ahora artículos 29 y 30 de la misma ley.

²² Idem.

por: Carla Sbert
Oficial Jurídica de la
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

cc: Lic. José Luis Samaniego, SEMARNAP (con anexos)
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sr. William Nitze, US-EPA
Sra. Janine Ferretti, Directora Ejecutiva de la CCA
Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil, Academia Sonorense de Derechos Humanos