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

Peticionario: Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A.C. (COSYDDHAC)
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción: 9 de junio de 2000
Fecha de la determinación: 6 de noviembre de 2001
Número de expediente: SEM-00-006/Tarahumara

I. INTRODUCCIÓN

El 9 de junio del 2000, la “Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A.C.” (la “Peticionaria”), presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (la “CCA”) una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (el “ACAAN” o “Acuerdo”). La Peticionaria asevera que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la denegación de justicia ambiental a Pueblos Indígenas en la Sierra Tarahumara en el Estado de Chihuahua. En particular asevera omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionada con el proceso de denuncia popular, presuntos delitos ambientales y otras supuestas violaciones relacionadas con los recursos forestales y el medio ambiente en la Sierra Tarahumara.

El artículo 14 del ACAAN faculta al Secretariado para 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.

La petición original constaba de cinco capítulos y 45 páginas. Las *Directrices para la presentación de peticiones* (las “Directrices”), sugieren una extensión máxima de 15 páginas para la presentación de peticiones, excluyendo anexos e información de apoyo (véase el apartado 3.3 de las Directrices). El 19 de junio del 2000, el 20 de febrero del 2001, y el 6 de abril del 2001, el Secretariado solicitó a la Peticionaria que modificara la petición para corregir este defecto de forma. En su última comunicación, el Secretariado propuso a la Peticionaria un modo de proceder para reducir la petición y posteriormente comenzó la revisión conforme al artículo 14(1) con base en esa petición reducida.

Esta Determinación contiene el análisis de la petición con base en los artículos 14(1) y (2) del ACAAN. El Secretariado ha determinado que algunas de las aserciones de la petición no satisfacen los requisitos del artículo 14(1), mientras que otras sí los satisfacen y ameritan solicitar a México una respuesta atendiendo a los criterios del artículo 14(2).

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

En la petición, COSYDDHAC asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el procesamiento efectivo de denuncias populares, la persecución de delitos ambientales, la consulta a Pueblos Indígenas previa a la expedición de permisos de tala y el acceso a la información ambiental¹. Según la Peticionaria, la Parte está incurriendo en las siguientes omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental:

“... ”

- A. Omisión de la Parte, en la aplicación efectiva del artículo 189 en relación con el 191 de la LGEEPA [*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*], en su aspecto de garantizar a los Pueblos Indígenas, en tanto grupos sociales, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición de Denuncia Popular, o desde otra óptica, la omisión de la Parte al negarle a estos Pueblos interés jurídico en sentido lato, tanto como legitimatio ad processum, y legitimatio ad causam.
- B. Omisión de la Parte, en la aplicación efectiva del artículo 189, en relación con el 190 y 191, todos de la LGEEPA, relativa a la negativa de admitir una Denuncia Popular que cumple con todos los requisitos legales.
- C. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 176 de la LGEEPA, en su aspecto de garantizar a los afectados con motivo de una resolución final dictada en un procedimiento administrativo, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición del Recurso de Revisión, en contra de aquélla, o desde otra óptica, la omisión de la Parte al negarle a los Pueblo Indígenas, interés jurídico en sentido lato, tanto como legitimatio ad processum, y legitimatio ad causam, en la materia señalada.
- D. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 176 de la LGEEPA, relativa a que a todo Recurso de Revisión debe recaer una resolución que ponga fin al mismo.
- E. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT [Organización Internacional del Trabajo], en relación con autorizaciones otorgadas para el aprovechamiento de recursos forestales maderables.
- F. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 199 en relación con el 189 de la LGEEPA, relativa a la falta de resolución o conclusión de Denuncias Populares.
- G. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CFPP (sic), en lo tocante a no participar al MP [Ministerio Público] Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistentes en el desmonte, destrucción de vegetación natural y cambio de uso de suelo sin contar con autorización, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.

¹ En la petición se cuentan al menos 112 situaciones concretas, considerando los ejemplos de la totalidad de los encabezados, donde se afirma que la Parte no aplicó su ley ambiental de manera efectiva. La estructura original de la petición dedicaba un capítulo de hechos (Capítulo III, ahora apéndice I) para narrar la historia procesal de cada una de las denuncias populares y acciones de la autoridad que se emplean como ejemplos para documentar cada una de las 21 aserciones (contenidas en el Capítulo IV que se conservó en el cuerpo de la petición).

- H. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante al desmonte de terreno, y cambio de uso de suelo, sin autorización de la Ley Forestal.
- I. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistente en cortar, arrancar, derribar o talar árboles sin autorización, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
- J. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo relativo al delito de cortar, arrancar, derribar, talar arboles, o realizar aprovechamiento de recursos forestales sin contar con la autorización de la Ley Forestal.
- K. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistente en ocasionar dolosamente incendio en bosque y vegetación forestal dañando recursos naturales, la flora, fauna silvestre y ecosistema.
- L. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo concerniente al delito de ocasionar dolosamente incendio en bosque y vegetación forestal dañando recursos naturales, la flora, fauna silvestre y ecosistema.
- M. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 419 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistentes en el transporte, acopio, y transformación de recursos forestales sin autorización de la Ley Forestal, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
- N. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 416 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistentes en descargar y depositar aguas residuales en aguas nacionales, en menoscabo de la salud pública, recursos naturales, flora, fauna y calidad del agua.
- O. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 169 in fine de la LGEEPA, el cual establece en base a una lectura integral, que una vez dictada la resolución a que hace referencia el número 168 de la ley en cita, de verificarse hechos, actos u omisiones que pudieran configurar uno o más delitos, la autoridad ambiental deberá hacerlos del conocimiento del MP.
- P. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 202 de la LGEEPA, en lo tocante a que la PROFEPA, Chihuahua, a pesar de haber realizado visitas de inspección, derivadas en su mayoría de Denuncias Populares, en las cuales constato de manera directa la comisión de actos, hechos y omisiones constitutivos de delitos ambientales, no interpuso Denuncia Penal sobre los mismos.
- Q. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 de la LGEEPA al no acumular una Denuncia Popular interpuesta a un expediente preexistente abierto con motivo de una Denuncia Popular previamente presentada de contenido igual.
- R. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 y 192 de la LGEEPA, al no haber acordado una Denuncia Popular, y en consecuencia, dejado de efectuar las diligencias necesarias con el fin de determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones planteadas en la misma.
- S. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 en relación con el 190 de la LGEEPA, en lo tocante a no acordar una Denuncia Popular, al no haber sido turnada la misma al órgano competente.

- T. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 193 de la LGEEPA, al resolver una Denuncia Popular sin informar al Denunciante las consideraciones adoptadas respecto a las pruebas e información aportada.
- U. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 159 Bis 3, en relación con el 159 Bis 4, ambos de la LGEEPA, al negarse a proporcionar información ambiental solicitada.”

La Peticionaria afirma que estas presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (LGEEPA), el *Código Penal Federal* (CPF), la *Ley Forestal* (LF) y el *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo* (Convenio 169 de la OIT) constituyen la denegación de justicia ambiental a Pueblos Indígenas en la Sierra Tarahumara en el Estado de Chihuahua, en contravención de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del ACAAN. La parte final de la petición asevera que las 21 aseveraciones y sus ejemplos “configuran una pauta persistente”².

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

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.”

² Petición, p. 18.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios, en esta etapa se requiere de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos³. El Secretariado examinó esta petición con tal perspectiva en mente.

La petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b), (d) y (f) del artículo 14(1) porque fue presentada por escrito en español, uno de los idiomas oficiales de las Partes⁴; la Peticionaria se identifica claramente en la petición como una organización sin vinculación gubernamental -COSYDDHAC- con domicilio en la Ciudad de Chihuahua, Estado de Chihuahua, México⁵. Finalmente, la petición parece encaminada a promover actividades de aplicación de la legislación ambiental y no a hostigar una industria, ya que se enfoca principalmente en la forma en que la autoridad ambiental ha atendido las denuncias presentadas por Pueblos Indígenas y otros grupos interesados en la protección de los recursos naturales en la Sierra Tarahumara.

Se estima cumplido también el requisito señalado en el inciso (c) porque la petición y sus anexos contienen suficiente información para analizar las aseveraciones que se plantean. Se ha proporcionado al Secretariado información suficiente sobre los medios por los que los Pueblos Indígenas y otros grupos de la Sierra Tarahumara han pretendido participar en la aplicación efectiva de la ley para la protección de los recursos naturales de esa Sierra, sobre el trámite que la autoridad le ha dado a las denuncias (populares y penales) que estos grupos han presentado⁶ y sobre las razones por las que la Peticionaria considera omisa la actuación de la autoridad en cuanto a la aplicación efectiva de la legislación ambiental⁷.

En cuanto al inciso (e), en la petición se afirma que el asunto se ha comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte y se anexan las respuestas de la Parte a tales comunicaciones⁸. La mayoría de las aseveraciones de la petición se refieren a asuntos que se han comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte⁹. Se han presentado 46 escritos (incluyendo denuncias, recursos y amparos) que comunican a la autoridad tanto los daños ambientales por actividades presuntamente ilegales que afectan el bosque de la Sierra Tarahumara percibidos por Pueblos Indígenas y otros grupos, como la falta de respuesta adecuada por parte de la autoridad a esas denuncias. Por ejemplo, el Anexo 51 de la petición contiene una denuncia sobre la destrucción del bosque de la Sierra Tarahumara que afirma que: “[l]os daños culturales y sociales provocados por esta situación son cada vez más críticos para los pobladores, manifestándose en la pauperización, emigración y

³ En este sentido, véanse SEM-97-005 (Biodiversidad) Determinación conforme al artículo 14(1) en relación con la petición (26 de mayo de 1998); y SEM-98-003 (Grandes Lagos) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) relativa a la petición, en su versión revisada (8 de septiembre de 1999).

⁴ Véase también el apartado 3.2 de las *Directrices para la Presentación de Peticiones*.

⁵ Petición, p. 1 y anexo 0.

⁶ Véase el Apéndice 1 de la petición reducida que relata los hechos en que se basa la petición.

⁷ Véase el Capítulo IV de la petición.

⁸ Petición, p. 18, Capítulo V. “Peticiones” y los anexos 3, 4, 6, 8, 9, 12, 14, 15, 19, 21, 27, 29 al 48, 50, 52, 53, 54, 56, 58, 60, 62, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 72, 73, 75, 77, 78, 79, 80.

⁹ Véanse los anexos 5, 10, 20, 49 y 51 de la petición. Más adelante se indican sobre cuáles de las aseveraciones no se estima cumplido este requisito.

degradación de las culturas serranas...” y solicita “dar trámite efectivo a las denuncias ambientales que se han interpuesto ante la PROFEPA por tala ilegal”¹⁰.

Además de los requisitos listados en el artículo 14(1), el preámbulo de ese artículo plantea que una petición debe aseverar “que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. La mayoría de las aseveraciones de esta petición sí se ajustan a lo dispuesto en este preámbulo, mientras que algunas de las aseveraciones no se ajustan porque no se refieren a disposiciones que sean “legislación ambiental” en los términos del ACAAN¹¹, o porque se refieren a situaciones consumadas respecto de las cuales la autoridad ambiental no podría haber realizado algún acto de aplicación de la legislación ambiental al momento de presentarse la petición, y en consecuencia no puede afirmarse que México “está incurriendo” en una omisión en esos casos.

En seguida se analizan con mayor detalle las presuntas omisiones que alega la Peticionaria, agrupadas para facilitar su análisis en torno a los cuatro temas principales a que se refiere la petición: atención a la denuncia popular y el recurso de revisión; persecución de probables delitos ambientales; aplicación del Convenio 169 de la OIT; y acceso a la información ambiental.

*i. Presuntas omisiones relacionadas con la denuncia popular y el recurso de revisión*¹²

La petición afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana respecto de 36 denuncias populares sobre tala ilegal y destrucción del bosque de la Sierra Tarahumara en Chihuahua, México. Estas denuncias populares fueron promovidas entre febrero de 1998 y marzo de 2000 por diversos grupos: la Comunidad de San Ignacio de Ararencó; las Comunidades de los Ejidos de Ciénega de

¹⁰ Denuncia popular presentada por la Coalición Rural, 8 de noviembre de 1999, encabezado F; contestación de la Parte en los anexos 53 y 54.

¹¹ El artículo 45(2) del ACAAN establece la definición de legislación ambiental:

“Para efectos del Artículo 14 y la Quinta Parte

(a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:

(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,

(ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la disseminación de información relacionada con ello; o

(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

(b) Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.”

¹² Planteadas en los encabezados A, B, C, D, F, Q, R, S, y T de la petición.

Guacayvo, de San Diego de Alcalá y de El Consuelo; los Pueblos Indígenas Raramurí y Tepehuan; y por la Coalición Rural/Rural Coalition. La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por el inadecuado procesamiento que la autoridad ambiental ha dado a estas denuncias y a 3 recursos de revisión presentados en relación con esas denuncias. Señala que estas omisiones se dan en el contexto de los artículos 6 y 7 del ACAAN, que establecen el compromiso de las Partes del ACAAN de “iniciar de manera oportuna procedimientos judiciales, como es la interposición de Denuncias Penales, para procurar sanciones y soluciones adecuadas en caso de violaciones a la legislación ambiental”, así como la garantía de “la disponibilidad de mecanismos administrativos para la aplicación de la legislación ambiental, que comprende[n], por principio, el acceso a[...] lo[s] mismo[s], conforme a la legislación nacional”¹³.

La denuncia popular es un mecanismo que permite a cualquier persona, organización o grupo social comunicar a la autoridad presuntas violaciones a la ley ambiental o daños al medio ambiente¹⁴. Como se ha dicho al revisar otras peticiones relacionadas con el mecanismo de denuncia popular, es evidente que las disposiciones de la LGEEPA que establecen la denuncia popular califican como “legislación ambiental” en los términos de la definición del artículo 45(2) del ACAAN, porque son disposiciones cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente¹⁵.

La petición afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental porque las denuncias presentadas por los Pueblos Indígenas y otros grupos de la Sierra Tarahumara no se han tramitado conforme a lo que establece la LGEEPA: algunas no han sido admitidas; algunas que sí se han admitido no se han resuelto ni tramitado como lo marca la ley; no se han realizado las diligencias que la ley exige; además de que no se han admitido o resuelto recursos de revisión relacionados con las denuncias populares presentadas. En el caso de esta petición, la mayoría de las denuncias populares se refieren a actividades o hechos que los denunciantes consideran una amenaza al ecosistema de la Sierra Tarahumara, y a la subsistencia y patrimonio cultural de las culturas serranas, aunque no especifican las violaciones a disposiciones legales precisas en que se basan¹⁶.

¹³ Para las dos referencias anteriores, véase la p. 1 de la petición.

¹⁴ El artículo 189 de la LGEEPA dispone: “Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico ...”

¹⁵ Véanse SEM 98-002 (Ortiz Martínez) Determinación conforme al artículo 14(1) (23 de junio de 1998), y SEM-97-007 (Lago de Chapala) Determinación conforme al artículo 15(1) (14 de julio del 2000).

¹⁶ La LGEEPA no exige como requisito que los denunciantes identifiquen las disposiciones legales que consideran infringidas con los hechos que denuncian (ver artículo 190). Por su parte, el apartado 5.2 de las Directrices sólo exige que “en el caso de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de México, el peticionario deberá identificar el capítulo o la disposición aplicable de la ley.”

En cuanto al recurso de revisión, este es también un mecanismo establecido por la LGEEPA para permitir a los particulares contribuir en la aplicación de la ley ambiental. Los artículos 176 al 181 de la LGEEPA disponen que las personas afectadas por una resolución administrativa definitiva, y emitida con motivo de diversos actos de aplicación de la ley citada pueden impugnar tales resoluciones. En ciertos casos, las personas afectadas pueden solicitar que se lleven a cabo las acciones necesarias “para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida” (artículo 180 de la LGEEPA). Es claro entonces, que las disposiciones que establecen el recurso de revisión satisfacen la definición de legislación ambiental del ACAAN porque al igual que en el caso de la denuncia popular, estas disposiciones establecen un mecanismo cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente mediante la participación de cualquier persona en la vigilancia del cumplimiento de la ley ambiental¹⁷.

En resumen, estas aseveraciones se consideran procedentes conforme al artículo 14(1) del ACAAN en tanto se refieren principalmente a la tramitación adecuada de la denuncia popular y el recurso de revisión como mecanismos para la protección ambiental a los cuales la legislación ambiental de la Parte concede amplio acceso público. Por el contrario, los hechos a los que se refieren las denuncias populares mismas no son materia de esta petición y no serán materia de análisis ulterior en este caso. El Peticionario tuvo cuidado de plantear en esta petición las cuestiones de aplicación de la ley ambiental que enfrentan las comunidades de la Sierra Tarahumara, sin plantear presuntas omisiones en la aplicación efectiva de “disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas”, que podrían estar excluidas de revisión en este proceso en virtud de lo dispuesto por el artículo 45(2)(b) del ACAAN. Como se ha visto, la petición no se trata de los daños al medio ambiente reportados en las denuncias populares, sino que se centra en la manera presuntamente omisa en que México aplica la denuncia popular como herramienta de acceso a la justicia ambiental respecto de algunos Pueblos Indígenas y otros grupos en la Sierra Tarahumara. En este sentido, la petición logra enfocar el asunto de manera que (en su mayoría) las presuntas omisiones que se plantean son omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones cuyo propósito principal es “la protección de medio ambiente ... a través de ... la protección de la flora y fauna silvestres...”, conforme al artículo 45(2)(a)(iii) del Acuerdo.

¹⁷ Dado que se trata de disposiciones adjetivas, se evalúa si el recurso de revisión se ha invocado en relación directa a una disposición sustantiva que no cumpla con la definición de legislación ambiental. [Véase SEM 98-002 (23 de junio de 1998) Determinación conforme al artículo 14(1) (Ortiz Martínez)] En el caso de esta petición presentada por COSYDDHAC, los recursos de revisión se refieren al acceso y tramitación adecuada de la denuncia popular, que a su vez satisface la definición en cuestión.

*ii. Presuntas omisiones relacionadas con la persecución de probables delitos ambientales*¹⁸

La Peticionaria señala que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de probables delitos ambientales que se han denunciado o sobre los que la autoridad ambiental ha tenido conocimiento durante inspecciones y en el ejercicio de otras funciones.

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en dos sentidos: al no aplicar los artículos 416, 418, y 419 del CPF a hechos presuntamente delictivos y al no ejercer las facultades que posee la autoridad ambiental para iniciar investigaciones o dar parte al Ministerio Público de hechos que pudieran configurar esos delitos, conforme a los artículos 169 y 202 de la LGEEPA¹⁹.

Del texto de los artículos 416 y 418 del CPF se desprende claramente que éstos satisfacen la definición de legislación ambiental del ACAAN porque su propósito principal es la protección del medio ambiente a través de la protección de la flora y fauna silvestre. En el caso del artículo 419 del CPF que tipifica como delitos la realización (en determinadas circunstancias) de actividades de explotación comercial de los recursos naturales, se satisface también la definición de “legislación ambiental”. La exclusión prevista en el artículo 45(2)(b) de disposiciones cuyo propósito principal sea la “administración” de actividades de explotación comercial, de subsistencia o por poblaciones indígenas, debe entenderse referida a actividades de ese tipo que sean lícitas, no a actividades que constituyen delitos. Además, la exposición de motivos que correspondió a la publicación

¹⁸ Planteadas en los encabezados G, H, I, J, K, L, M, N, O y P de la petición.

¹⁹ “Artículo 416.- Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, al que sin la autorización que en su caso se requiera, o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas:

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

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

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

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

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

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

del artículo 419 del CPF indica expresamente que el propósito principal de todas las disposiciones **que contienen los delitos ambientales** es la protección del medio ambiente y los recursos naturales²⁰.

Como se ha dicho, el segundo aspecto de las aseveraciones relacionadas con los delitos ambientales se refiere a las disposiciones adjetivas relevantes. La petición señala que a través de denuncias populares se hicieron del conocimiento de la autoridad ambiental hechos que posiblemente constituyen delitos. Afirma que, además, la autoridad realizó al menos 15 visitas de inspección en las que la autoridad habría identificado posibles delitos ambientales. Según la Peticionaria, en ninguno de esos casos se interpuso una denuncia penal, lo que constituye una omisión en la aplicación efectiva de las disposiciones que establecen las facultades indagatorias y persecutorias de la Parte, es decir, de los artículos 169 y 202 de la LGEEPA.

Las disposiciones mencionadas, son “legislación ambiental” para efectos del artículo 14 del ACAAN porque su propósito principal, al igual que el de los delitos ambientales, es la protección del medio ambiente. Por otra parte, se trata de presuntas omisiones en las que la Parte “está incurriendo”, en los términos del artículo 14(1), ya que las facultades indagatorias en cuestión no parecen haber prescrito al momento de presentarse la petición²¹. Sólo se excluyen de revisión ulterior las aseveraciones planteadas en los encabezados J y L, que se refieren a hechos procesales consumados respecto de los cuales no había otro acto de aplicación que realizar al momento de presentarse la petición: no “haber turnado de inmediato al MP Federal” las materias denunciadas el 3 de julio de 1999 y el 9 de mayo de 1999, sino hasta el 16 de julio de 1999 en el primer caso citado, y hasta el 5 de julio de 1999, en el segundo²².

*iii. Presunta omisión relacionada con el Convenio 169 de la OIT*²³

La petición asevera que la Parte ha omitido aplicar de manera efectiva el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT al otorgar autorizaciones para el aprovechamiento de recursos forestales maderables en la Sierra Tarahumara, sin consultar previamente a los Pueblos Indígenas que podrían resultar afectados por esas actividades.

Es claro que el Convenio 169 de la OIT es derecho interno vigente de la Parte conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero no se desprende la misma certidumbre sobre la forma en que la disposición invocada por la Peticionaria satisface la definición de “legislación ambiental” prevista en el ACAAN. El citado artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT establece: “En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener

²⁰ Exposición de motivos del Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. El Decreto se publicó en el D.O.F. el 24 de diciembre de 1996.

²¹ Véanse los artículos 100 y subsiguientes del Código Penal Federal.

²² Petición, p. 12.

²³ Planteada en el encabezado E de la petición.

procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de estos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras ...”.

La aseveración de la Peticionaria es que ese Convenio no se ha aplicado de manera efectiva porque se han concedido autorizaciones para la explotación forestal de la Sierra Tarahumara sin consultar a los Pueblos Indígenas que pudiesen resultar afectados (en concreto, a 9 comunidades). Como se ha visto, en virtud del artículo 45(2)(b) del ACAAN están exceptuadas de revisión en el proceso del artículo 14 las disposiciones cuyo propósito principal es la “administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, [y] la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas”. Sin excluir que en otro contexto pudiera llegarse a una conclusión distinta, en el caso de este alegato la disposición invocada parece tener como propósito la “administración” de la explotación de recursos de manera que se tomen en cuenta los intereses de los Pueblos Indígenas que puedan resultar afectados. Se sigue entonces, que en este caso concreto no puede revisarse esta aseveración porque no se satisface la definición de legislación ambiental. Es importante subrayar, sin embargo, que esta conclusión se refiere sólo a este caso concreto y que no se extiende a otras disposiciones del Convenio de la OIT, sino únicamente al fragmento del artículo 15.2 sobre el que la petición afirma que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental al no consultar a esos grupos antes de otorgar autorizaciones de aprovechamiento forestal. Por último, cabe aclarar que esta conclusión tampoco implica determinación alguna respecto de si el Convenio mismo se está o no aplicando de manera efectiva.

Además, la petición no afirma, ni se desprende de ella, que esta presunta omisión ha sido comunicada a la Parte como lo requiere el artículo 14(1)(e). Por todo lo anterior, las aseveraciones planteadas en el encabezado E de la petición no satisfacen los requisitos del artículo 14(1) y no se analizarán más en el proceso de esta petición.

iv. Presunta omisión en relación con el acceso a la información ambiental²⁴

Por último, la Peticionaria afirma que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al negar información ambiental sobre las denuncias que los Pueblos Indígenas y otros grupos de la zona han presentado por daños y tala ilegal en la Sierra Tarahumara. La petición relata que el 1 de marzo del 2000 “se presentó una petición de información ambiental para verificar lo manifestado por la Profepa respecto de las denuncias populares que ha recibido y atendido relativas a la materia forestal en la Sierra Tarahumara, y sobre la cual recaería acuerdo negando la petición...”²⁵.

La Peticionaria asevera que al negar esta solicitud la Parte omitió aplicar de manera efectiva el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA en relación con el artículo 159 Bis 4. La petición se refiere a la negativa de la autoridad a proporcionar información ambiental en relación con las denuncias. Al igual que el acceso al mecanismo de denuncia popular, el

²⁴ Planteada en el encabezado U de la petición.

²⁵ Petición, p. 15.

acceso público a la información ambiental es un mecanismo para la protección ambiental, por lo que estas disposiciones satisfacen la definición de legislación ambiental para efectos del artículo 14.

Sin embargo, la petición no afirma ni se desprende de ella que se haya comunicado a la Parte este asunto en concreto (el que se haya negado información ambiental) como lo exige el artículo 14(1)(e). No habiéndose cumplido en la petición uno de los requisitos previsto en el artículo 14(1) respecto de este alegato, no puede continuarse ahora la revisión de esta presunta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

En resumen, las aseveraciones de que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del Convenio 169 de la OIT (encabezado E) y respecto del acceso a la información ambiental (encabezado U) planteadas en la petición, así como las señaladas en los encabezados B, J, L y Q de la petición, no cumplen con todos los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y no se revisarán más en este proceso. Por el contrario, los requisitos del artículo 14(1) sí se cumplen respecto de las aseveraciones de la petición contenidas en los encabezados A, C, D, F, R, S y T relativos a la denuncia popular y el recurso de revisión, y las contenidas en los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P, relativos a la investigación y persecución de probables delitos ambientales. En consecuencia, se emprendió el análisis de la parte procedente de la petición, conforme al artículo 14(2) del ACAAN.

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

Una vez que se ha determinado que las aserciones de una petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita que el Secretariado solicite una respuesta a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que guían la decisión del Secretariado en esta etapa:

“

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

Al hacer esas consideraciones respecto de esta petición, el Secretariado contempló lo siguiente:

Al considerar la cuestión del daño [artículo 14(2)(a)], se observó que la petición alega la presunta falta de aplicación efectiva de la denuncia popular como herramienta de acceso a la justicia ambiental a Pueblos Indígenas y otros grupos de la Sierra Tarahumara. Esa supuesta falta de acceso a la denuncia popular representa un daño a los Pueblos Indígenas y otros grupos de la Sierra Tarahumara en tanto restricción al ejercicio del derecho otorgado por la ley ambiental a “toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades...”²⁶ de participar en la protección del medio ambiente mediante la denuncia de posibles hechos que causen desequilibrio ecológico o contravengan la ley ambiental.

Por lo que se refiere al artículo 14(2)(b) del ACAAN, el Secretariado considera que la aplicación efectiva de la denuncia popular como herramienta de acceso a la justicia ambiental, a que se refiere la petición, así como la aplicación efectiva de la legislación penal para la protección de los recursos boscosos de la Sierra Tarahumara, es un asunto cuya ulterior consideración en este proceso contribuirá a la consecución de las metas del Acuerdo. 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, incrementar la cooperación entre las Partes para mejorar la aplicación y la observancia de las leyes ambientales, y lograr niveles altos de protección del ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes. Además, la petición hace referencia en particular a las metas de acceso a los particulares a los procedimientos para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, y a las garantías procesales que deben alcanzarse en esos procedimientos, plasmadas en los artículos 6 y 7 del Acuerdo. Los objetivos del ACAAN se promoverían también con la revisión de esta petición en tanto se relaciona directamente con la participación en la protección ambiental de un sector de la sociedad mexicana que históricamente ha estado marginado –los Pueblos Indígenas y otras comunidades rurales de la Sierra Tarahumara– y cuya contribución para la protección de los bosques de esa región es fundamental.

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. Como se ha visto, el asunto mismo que plantea la petición es que los esfuerzos de emplear los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte para denunciar daños al medio ambiente de la Sierra Tarahumara no fueron exitosos. En vista de los múltiples intentos relatados en la petición de emplear el mecanismo de denuncia popular y otros recursos, el Secretariado considera que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a ellos y que no es razonable esperar que se hiciera más ²⁷.

Finalmente, la petición no parece basarse exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, ya que ni siquiera hace referencia a noticias de ese tipo [artículo 14(2)(d)].

Considerando en conjunto los factores del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que esta petición sí amerita solicitar una respuesta de la Parte, respecto de las

²⁶ LGEEPA, artículo 189.

²⁷ Véanse los apartados 5.6(c) y 7.5 de las Directrices.

aseveraciones que según la determinación planteada en la sección anterior de este documento, satisfacen los requisitos del artículo 14(1).

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado determina que la petición SEM-00-006 (Tarahumara), presentada por la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A.C. (COSYDDHAC), cumple con todos los requisitos del Artículo 14(1) del ACAAN, respecto de las aseveraciones contenidas en los encabezados A, C, D, F, R, S y T, relativos a la denuncia popular y el recurso de revisión, y las contenidas en los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P, relativos a la investigación y persecución de probables delitos ambientales. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que, respecto de esas aseveraciones, la petición SEM-00-006 amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, y así lo hace a través de esta Determinación.

Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta notificación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 6 de noviembre de 2001.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: Carla Sbert
Oficial Jurídica
Unidad de Peticiones Ciudadanas

ccp. Dra. Olga Ojeda Cárdenas, SEMARNAT
Ms. Norine Smith, Environment Canada
Ms. Judith E. Ayres, US EPA
Sr. Javier Avila Aguirre, COSYDDHAC
Sra. Janine Ferretti, Directora Ejecutiva