
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

| | |
|-----------------------------------|--|
| Peticionarios: | Luis Hernández, Movimiento Ecologista del Sureste Arturo Rodríguez, Movimiento Ecologista de Playa del Carmen Nancy De Rosa, Movimiento Ecologista de Acumal José Manuel Castillo, Movimiento Ecologista de Cozumel Marciano Toledo, Movimiento Ecologista de la Riviera Maya José Antonio Duclaud González Enrique Montero Montero, Movimiento Ecologista Mexicano, A.C. Marcos Falfán Reyes, Movimiento Ecologista Mexicano, A.C. César Mora, Instituto Politécnico Nacional Luis Treviño, Instituto de Ingeniería de la UNAM |
| Representados por: | Arq. Alfonso Ciprés Villarreal |
| Parte: | Estados Unidos Mexicanos |
| Petición presentada: | 14 de mayo de 2003 |
| Fecha de la determinación: | 31 de julio de 2003 |
| Núm. de Petición: | SEM-03-002/ Home Port Xcaret |

I. INTRODUCCIÓN

Con fecha 14 de mayo de 2003, el Sr. Alfonso Ciprés Villarreal presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“el Secretariado”) una petición en conformidad con los Artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“ACAAN” o “el Acuerdo”) a nombre de las organizaciones sin vinculación gubernamental y personas arriba mencionadas (“los Peticionarios”). La petición asevera, entre otras cosas, que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización en materia de impacto ambiental (AIA) de un proyecto de muelle en la Riviera Maya, en Quintana Roo (“el Proyecto”). Según el ACAAN, el Secretariado podrá examinar las peticiones que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1). El Secretariado ha determinado que esta petición no cumple con uno de los requisitos del artículo 14(1) para su examen en este proceso, y en este documento expone las razones de su determinación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios alegan "violaciones legales e irregularidades en el proceso de otorgamiento de permisos del 'Home Port Xcaret,'" obra que, afirman, "afectará irreparablemente y destruirá los recursos naturales y los ecosistemas coralinos, poniendo en grave peligro de extinción una infinidad de especies marinas."¹ Aseveran que la AIA del Proyecto viola el artículo 34 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* ("la LGEEPA"), así como los artículos 37, 38 y 40 a 43 de su Reglamento en materia de Impacto Ambiental ("el Reglamento"), ya que, según sus afirmaciones, se omitió cumplir con la obligación de poner a disposición del público cierta información respecto del Proyecto y llevar a cabo una consulta o reunión pública de información.² Los Peticionarios aseveran además que el Proyecto afectara colonias de coral protegidas y que el promovente omitió tramitar la AIA ante la Secretaría de Desarrollo y Medio Ambiente del Estado de Quintana Roo.³ La petición se acompaña de un video mostrando vida marina y un sistema arrecifal a proximidad de donde se ubicará el Proyecto, y de numerosos artículos de periódicos.

Además de las afirmaciones mencionadas arriba, la petición asevera que hubo irregularidades en el proceso para la solicitud y el otorgamiento del título de concesión para el Proyecto por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Según los Peticionarios: (i) Grupo Xcaret y Carnival Corporation omitieron notificar su concentración a la Comisión Nacional de Competencia de acuerdo con los artículos 16, 18, 20 y 21 de la *Ley Federal de Competencia Económica*;⁴ (ii) el Proyecto fue calificado como "de uso particular" cuando se trata más bien de una terminal portuaria de altura para "cruceiros de uso público," haciendo necesario, de acuerdo con el artículo 24 de la *Ley de Puertos*, convocar a concurso público o a licitación el otorgamiento del título de concesión;⁵ y (iii) el Proyecto se ubicará en una zona de monumentos arqueológicos, y el promovente ha omitido obtener un decreto autorizando el cambio de uso del suelo u otras autorizaciones de acuerdo con la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*, cuyo artículo 27 dispone que monumentos arqueológicos son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles.⁶

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

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que:

¹ Página 1 de la petición.

² Página 2 de la petición.

³ *Ibid.*

⁴ Página 3 de la petición.

⁵ *Ibid.*

⁶ Páginas 5-6 de la petición.

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

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

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga para los peticionarios, en esta etapa se requiere al menos de cierta revisión inicial para verificar que la petición cumple con estos requisitos.⁷ Por lo tanto, el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición “asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. El Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones de la petición sí satisfacen este requisito umbral, mientras otras no, por las siguientes razones.

La primera serie de aseveraciones en la petición se relaciona a la AIA del Proyecto.⁸ El Secretariado determinó que estas aseveraciones satisfacen el requisito umbral del artículo 14(1) del ACAAN. Los Peticionarios afirman que “la autorización del proyecto viola lo

⁷ En este sentido, véanse (SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al) Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y (SEM-98-003/Department of the Planet Earth, et al) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) respecto de la versión revisada de la petición (8 de septiembre de 1999).

⁸ Página 2 de la petición.

dispuesto por el artículo 34 de la LGEEPA” porque se emitió sin que se hubiese cumplido, según los Peticionarios, con disposiciones del artículo 34 de la LGEEPA y del Reglamento que establecen reglas para la publicación de información y la posibilidad de reuniones y consultas públicas respecto de proyectos propuestos. La LGEEPA y el Reglamento son “legislación ambiental” para efectos del ACAAN, porque su propósito principal es la protección del ambiente.⁹

Por lo que se relaciona a las aseveraciones de los Peticionarios en torno al otorgamiento del título de concesión para el Proyecto, el Secretariado determinó que estas aseveraciones no cumplen con el requisito umbral del artículo 14(1) del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes emitió el título de concesión para el Proyecto a pesar de presuntas violaciones del artículo 24 de la *Ley de Puertos*, de los artículos 16, 18, 20 y 21 de la *Ley Federal de Competencia Económica*, y del artículo 27 de la *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas*. No se trata de aseveraciones respecto de la falta en la aplicación efectiva de legislación ambiental, dado que ninguna de estas disposiciones tiene como propósito principal ‘la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana’ conforme al artículo 45(2) del ACAAN. En consecuencia, el Secretariado está impedido para examinar estas aseveraciones en este proceso.¹⁰

⁹ El artículo 45(2) del ACAAN establece:

Para los efectos del Artículo 14(1) y la Quinta Parte:

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

¹⁰ Aun cuando el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, en ocasiones anteriores, al examinar otras determinaciones, ha señalado que las disposiciones citadas deben satisfacer la definición de legislación ambiental. Véanse las determinaciones del Secretariado, conforme al artículo 14(1) del ACAAN, para las siguientes peticiones: SEM-98-001/Instituto de Derecho Ambiental et al. (13 de

En cuanto a los seis requisitos listados en el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición satisface los requisitos establecidos en los incisos a), b), d), e) y f) del artículo 14(1), por las siguientes razones. En cuanto al inciso a), la petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por México.¹¹ Respecto de los incisos b) y f), la petición identifica claramente a las personas u organizaciones que la presentan, y se trata de personas y organizaciones que residen o están establecidas en el territorio de la Parte mexicana.¹² En lo que se relaciona al inciso d), la petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria: los Peticionarios son representantes de movimientos ecologistas, académicos, y un miembro de la comunidad donde se ubicará el Proyecto, por lo que al parecer, no son competidores que podrían beneficiarse económicamente con la petición. Además, sus afirmaciones se centran en la autorización del Proyecto por la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“la Semarnat”) y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular. Los Peticionarios alegan que no se cumplió con disposiciones de la LGEEPA sobre la participación pública y el derecho a la información en el contexto del otorgamiento de la AIA para el Proyecto, por lo que la petición no parece intrascendente. En cuanto al inciso e), la petición señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades, ya que alude a un recurso de revisión interpuesto ante la Semarnat que fue rechazado por falta de interés jurídico, y menciona que “actualmente el asunto se ventila en el Tribunal Fiscal Federal del Poder Judicial.”

Sin embargo, el Secretariado juzga que la petición no satisface el requisito del inciso c) del artículo 14(1) del ACAAN porque no contiene información suficiente para analizarla. De acuerdo con este inciso y la sección 5.3 de las Directrices, una petición deberá contener una relación sucinta de los hechos en que se funden las aseveraciones de los Peticionarios, y deberá proporcionar información suficiente que permita al Secretariado examinarla, incluidas las pruebas documentales que puedan sustentar la petición. Las secciones 5.5 y 5.6 de las Directrices señalan al respecto, que el Peticionario deberá adjuntar con la petición copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades pertinentes, y que la petición debería abordar los factores a ser considerados por el Secretariado conforme al artículo 14(2) del ACAAN.

La petición no contiene detalles respecto de la presunta falta en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA en relación con el Proyecto, por ejemplo, sobre si la Semarnat recibió alguna solicitud para llevar a cabo una consulta pública respecto del Proyecto. La petición tampoco aborda los siguientes factores que orientan al Secretariado para decidir si amerita solicitar una respuesta de la Parte de acuerdo con el artículo 14(2): la cuestión del daño [a los Peticionarios]; si el estudio ulterior de los asuntos planteados en la

septiembre de 1999), SEM-98-002/Héctor Gregorio Ortiz Martínez (18 de marzo de 1999) y SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al. (26 de mayo de 1998).

¹¹ Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y la sección 3.2 de las Directrices.

¹² Véanse los artículos (14)(1)(b) y (f) del ACAAN.

petición contribuiría a alcanzar las metas del ACAAN; y la medida en que la petición se base exclusivamente en noticias de los medios de comunicación. La petición se acompaña de un video mostrando vida marina y un sistema arrecifal proximo al sitio propuesto para el Proyecto, y de numerosos artículos de periódicos. Sin embargo, no se acompaña de copias de cualquier correspondencia pertinente con las autoridades o de otra información pertinente, como por ejemplo una copia de la AIA o del recurso de revisión mencionado en la petición.

Habiendo revisado la petición de conformidad con el artículo 14(1), el Secretariado determinó que la petición no satisface todos los requisitos en él establecidos, por las razones arriba descritas.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado ha revisado la petición en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y considera que no cumple con todos los requisitos allí establecidos, porque no contiene suficiente información que permita al Secretariado revisar la petición.

En cumplimiento de lo dispuesto por el apartado 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica al Peticionario que no procederá a examinar la petición. No obstante, de acuerdo con el apartado 6.2 de las Directrices, el Peticionario cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: Victor Shantora
Director Ejecutivo Interino

cc: Dra. Olga Ojeda, SEMARNAT
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. Alfonso Ciprés Villarreal