

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

Peticionarios: Fundación Lerma-Chapala-Santiago Pacífico, A.C.
Sociedad Amigos del Lago de Chapala, A.C.
Instituto de Derecho Ambiental, A.C.
Vecinos de la Comunidad de Juanacatlán, Jalisco
Comité Pro-Defensa de Arcediano, A.C.
Amigos de la Barranca, A.C.
Ciudadanos por el Medio Ambiente, A.C.
AMCRESP, A.C.
Red Ciudadana, A.C.

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha de recepción: 23 de mayo de 2003

Núm. de petición: SEM-03-003 (Lago de Chapala II)

Fecha de esta notificación: 18 de mayo de 2005

I. RESUMEN EJECUTIVO

Conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o “Acuerdo”), el Secretariado (“Secretariado”) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“CCA”) puede examinar peticiones que aseveren que un país parte (“Parte”) del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1), el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar, de acuerdo con el artículo 14(2), una respuesta de la Parte correspondiente. A la luz de la respuesta proporcionada por dicha Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que considera que, en conformidad con el artículo 15, se amerita la elaboración de un expediente de hechos. El Consejo puede entonces instruir al Secretariado para que prepare un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

Esta notificación contiene el análisis del Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de la petición presentada el 23 de mayo de 2003 por los Peticionarios en la cual aseveren que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con la gestión de los recursos hídricos en la cuenca hidrológica Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico (la “Cuenca”). Afirman que lo anterior tiene como consecuencia el deterioro ambiental de la Cuenca y un desequilibrio hídrico del Lago de Chapala.

El 19 de diciembre de 2003, el Secretariado determinó que la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de la Parte en términos del artículo 14(2) respecto a las aseveraciones de los Peticionarios sobre la aplicación de las disposiciones legislativas a los siguientes asuntos: artículos 88 fracciones II y III, 89 y 157 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente (LGEEPA) respecto del proyecto de la presa Arcediano; artículos 88 fracción I y 133 de la LGEEPA respecto de las quejas ciudadanas de habitantes de Juanacatlán en cuanto al estado de contaminación del río Santiago, y artículos 4, 7 fracción IV y 9 fracción XIII de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) en cuanto a la conclusión y ejecución de acuerdos sobre el uso y distribución de agua en la Cuenca.¹ México presentó su respuesta el 31 de marzo de 2004. En la misma explica las responsabilidades y acciones que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”) y la Comisión Nacional del Agua (“CNA”) han emprendido en relación con la administración, monitoreo y protección del agua de la Cuenca, además de responder a aseveraciones en la petición.

El Secretariado ha concluido que la respuesta deja abiertas cuestiones centrales en la petición. Se carece de información en relación a la operación del Consejo de Cuenca y respecto a si sus acuerdos han tenido efectos de actos de autoridad; respecto de la implementación por México de un sistema de monitoreo de calidad del agua del Río Santiago y de la implementación de medidas de respuesta a los resultados del monitoreo. En consecuencia y de conformidad con el artículo 15(1), el Secretariado informa al Consejo que a la luz de la respuesta de la Parte considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, y expone sus razones.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con la gestión de los recursos hídricos en la Cuenca hidrológica Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico (Región Hidrológica XII).² Afirman que eso tiene como consecuencia el grave deterioro ambiental y desequilibrio hídrico de la Cuenca, así como el riesgo de que desaparezcan el Lago de Chapala y el hábitat de aves migratorias que llegan al mismo.³ Citan como ejemplos el estado de contaminación del río Santiago,⁴ al que le atribuyen graves repercusiones en la salud de los habitantes de Juanacatlán,⁵ y el bajo nivel del Lago de Chapala,⁶ que está poniendo en peligro el hábitat del pelícano blanco.⁷

Según afirman los Peticionarios, la Parte no está garantizando de una manera efectiva la

¹ Véanse páginas 6 y 7 de la SEM-03-003 (Lago de Chapala II), Determinación de conformidad con el artículo 14(1) y (2) (19 de diciembre de 2003).

² Página 1 de la petición.

³ Ibid.

⁴ Páginas 7 y 12 de la petición, y anexo XXV.

⁵ Página 7 de la petición.

⁶ Página 3 de la petición.

⁷ Páginas 6 y 7 de la petición, y anexo XXIV.

participación ciudadana en la política ambiental respecto de la Cuenca porque todas las iniciativas (descritas en la petición) en las que participó la sociedad civil para solucionar la problemática de la calidad y cantidad de agua en la Cuenca

...no pasaron de eso, de buenas intenciones, y cuyo sinnúmero de borradores se encuentran en los archivos tanto del Secretario del Ambiente como del Director General y Regional de la Comisión Nacional del Agua.⁸

Los Peticionarios aseveran que, en el caso del río Santiago, la Semarnat está omitiendo la aplicación efectiva del artículo 133 de la LGEEPA al no realizar un monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua con el fin de detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan.⁹ Alegan que la Semarnat está omitiendo aplicar los criterios de aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos del artículo 88 de la LGEEPA al permitir la construcción de una presa en la barranca de Huentitán (presa Arcediano), en el río Santiago, para abastecer de agua a la zona metropolitana de Guadalajara, a pesar tanto de una declaratoria de protección del gobierno municipal de Guadalajara de 1997, que interdice la construcción de esa obra, como del grado de contaminación del río.¹⁰ Afirman:

Luego entonces, la autoridad está omitiendo estos criterios de manejo de recursos hídricos, cuando la Autoridad de la Comisión Nacional del Agua y del estado de Jalisco (CEAS)¹¹ están pretendiendo construir una Presa Arcediano en el Río Santiago, sin antes restaurar el funcionamiento del equilibrio ecológico del mismo, al margen de la política ambiental que hoy en día está explicitada en los diversos instrumentos jurídicos alusivos a la Cuenca en comentario.¹²

Los Peticionarios sostienen que la CNA está delegando en el Consejo de Cuenca las decisiones sobre el uso y la distribución del agua en la zona y, por tanto, no está aplicando de manera efectiva las disposiciones de la LAN que le confieren la autoridad y la responsabilidad de tomar decisiones en la materia.¹³ Según los Peticionarios, la Parte está impidiendo la corresponsabilidad de la ciudadanía en la protección del ambiente al delegar en el Consejo de Cuenca las decisiones sobre el manejo y distribución del agua en la Cuenca y, sin embargo, considerar que las decisiones de dicho Consejo no estén sujetas a poder ser impugnadas por la ciudadanía mediante los recursos de revisión previstos por la LAN.¹⁴ Afirman:

Planteada así nuestra premisa, la CNA, debería asumir su Autoridad en materia de distribución y aprovechamiento del recurso hídrico en México, lo que a la fecha ha omitido en virtud de que se ha escudado reiterativamente en el Consejo de Cuenca para evadir la responsabilidad en el marco de la Ley de Aguas Nacionales la aplicación de la Ley en el aprovechamiento y distribución del agua, tal

⁸ Página 8 de la petición.

⁹ Página 12 de la petición.

¹⁰ Página 9 de la petición.

¹¹ El CEAS es la autoridad Comisión estatal en Jalisco en materia de Agua y Saneamiento (Comisión Estatal de Agua y Saneamiento)

¹² Página 9 de la petición.

¹³ Página 10 de la petición.

¹⁴ Páginas 4, 5 y 13 de la petición.

es el caso de las respuestas dadas a dos diferentes peticiones realizadas por la Fundación a efecto de conocer el acto de autoridad que estaba decidiendo sobre la distribución del agua y de la que le correspondería al Lago de Chapala como se desprende de los diversos oficios de fechas 26 de noviembre del 2001, 11 de febrero y 14 de noviembre del 2002 y 10 de enero del 2003, escritos a los cuales la CNA contesta en forma evasiva lavándose las manos y cuando le conviene a efecto de evadir su responsabilidad, dice que el Consejo de Cuenca no es autoridad y cuando se le pide el acto de autoridad, dice que se resolvió en el consejo de cuencas, incumpliendo de manera impune y reiterativa el contenido del artículo 4, de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de aplicación supletoria a la Ley de Aguas Nacionales [...]¹⁵

Los Peticionarios aseveran que los acuerdos del Consejo están viciados de nulidad: primero, al no respetar la prioridad que la LAN otorga al uso doméstico del agua y, segundo, al incumplir con los requisitos de forma para actos de autoridad señalados en los artículos 3, 4 y 5 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).¹⁶

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

El 31 de marzo de 2004, México respondió a la petición en un documento de 75 hojas acompañado de 150 anexos (entre documentos y discos compactos). La respuesta se divide en cuatro secciones que se resumen a continuación. Estas cuatro secciones tratan sobre: cuestiones preliminares que objetan la admisibilidad de la petición; aspectos relacionados a la Presa Arcediano; aspectos relacionados a la contaminación del Río Santiago; y aspectos relacionados a los acuerdos de distribución y uso de agua.

A. Cuestiones preliminares

México solicitó al Secretariado que mantuviera como confidencial ciertas partes de su respuesta en relación con la primer cuestión preliminar que plantea (Existencia de Procedimientos Administrativos y Judiciales Pendientes de Resolver).¹⁷ En este apartado de su respuesta, México hace referencia a ciertos procedimientos de denuncia popular, uno judicial y otro de queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que asevera tratan sobre los temas planteados en la petición, y solicita que el Secretariado deseche la petición dado que la resolución de estos procedimientos está todavía en curso.

Luego, México alega que la petición debiera ser también improcedente por vinculación gubernamental de peticionarios.¹⁸ Sostiene que dos peticionarios, Manuel Villagómez Rodríguez y Luis Alejandro Rodríguez, son diputados del Congreso del estado de Jalisco por el Partido Verde Ecologista de México. En su respuesta, México señala que Manuel Villagómez Rodríguez es presidente de la Fundación Cuenca Lerma-Lago Chapala-Santiago y [de] la asociación civil Comité Pro-Defensa de Arcediano, de la cual es miembro Luis Alejandro Rodríguez.

¹⁵ Página 10 de la petición.

¹⁶ Páginas 10 a 12 de la petición.

¹⁷ Páginas 1 a 3 de la Respuesta de México.

¹⁸ Páginas 9 y 10 de la Respuesta de México.

México señala también que la petición no se encamina a promover la aplicación de la ley por lo tanto no cumple con el requerimiento del artículo 14(1)(d) del ACAAN. México señala que.¹⁹ México argumenta que de uno de los anexos de la petición, el que contiene un llamado a una “revolución pacífica por un auténtico federalismo y al no predominio del Estado de Guanajuato en perjuicio de Jalisco”, se desprende que la petición no está encaminada propiamente a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental, sino a hostigar a una entidad (distinta de las industriales) que de igual forma puede resultar afectada.²⁰

Respecto de la consideración contenida en el artículo 14(2)(c) del ACAAN, México señala que no se le debería dar trámite a la petición ya que los Peticionarios no acudieron a los recursos legales a su alcance, conforme a la legislación de los Estados Unidos Mexicanos. Asevera que, conforme a lo dispuesto por el artículo 14(2)(c) del ACAAN, los Peticionarios debieron acudir a todos los recursos que a su disposición existen.²¹ México afirma que los factores enlistados en el artículo 14(2) del ACAAN no pueden constituirse como simples o meras consideraciones que orienten al Secretariado sino como elementos fundamentales.²²

México también asevera que la denuncia popular no puede ni debe considerarse como un recurso. Afirma que sobre la misma recae una recomendación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), la cual, por no ser vinculatoria, en ningún supuesto puede ni debe considerarse un recurso.²³ México además señala que el órgano que la emite lo hace en su carácter de Ombudsman especializado en cuestiones ecológicas, y que en este ámbito no realiza actos de autoridad.²⁴

B. Presa Arcediano

Esta sección de la respuesta trata las aseveraciones de los Peticionarios de que México esta omitiendo aplicar de forma efectiva su legislación ambiental al permitir la construcción de la Presa Arcediano. México proveyó ciertas clarificaciones en relación al contexto en el que se hicieron las aseveraciones así como también respondió a las aseveraciones mismas relacionadas a la supuesta omisión de aplicación efectiva.

1. Precisiones

La respuesta incluye un inciso con precisiones concernientes a aseveraciones de la petición sobre la presa Arcediano. A continuación se presenta un resumen de las precisiones:

¹⁹ Página 10 de la Respuesta de México.

²⁰ Páginas 10 y 11 de la Respuesta de México.

²¹ Página 11 de la Respuesta de México.

²² Página 13 de la Respuesta de México.

²³ Página 16 de la Respuesta de México

²⁴ Página 14 de la Respuesta de México.

- México alega que la petición sobredimensiona el ámbito territorial del problema y cita erróneamente la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico ya que los hechos señalados se concentran primordialmente en la zona del Lago de Chapala, Arcediano y Juanacatlán, incluida la parte correspondiente de los ríos Santiago y Verde, territorio que comprende únicamente la Cuenca Lerma-Chapala (Subregión Lerma) y no a las subregiones Santiago y Pacífico, de modo que el problema se circunscribe solamente a la parte de la Cuenca comprendida en el estado de Jalisco.²⁵
- México asevera que el proyecto de la Presa Arcediano no afectara los niveles de agua del Lago de Chapala y que, en consecuencia, no provocara un impacto en las especies migratorias que dependen del lago. México asevera que incluso en contrario, este proyecto contribuirá a la recuperación del lago y que beneficiara a las especies que dependen de él.²⁶
- México reconoce la existencia de una Declaración de Zona Protectora Forestal que comprende varios montes situados en Guadalajara, Jalisco, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 1934, y que ampara el polígono del río Santiago, incluida la barranca del mismo río.²⁷ No obstante, alega que el artículo 2° de dicho decreto especifica que dentro de las zonas cuyos límites se señalan en el párrafo anterior no se podrá llevar a cabo ninguna clase de explotación forestal con fines comerciales, sino sujetándose a “un régimen homogéneo para garantizar la estabilidad del equilibrio biológico de las masas arboladas...”. México alega además que este decreto no constituye legislación ambiental en los términos del artículo 45(2)(b) del ACAAN, toda vez que tiene por objeto regular la explotación forestal con fines comerciales.²⁸
- México afirma que la aseveración de que se verá afectado el puente Arcediano no corresponde a legislación ambiental ni a cuestiones ambientales.²⁹ No obstante, México señala que, dada la previsión de que la operación del proyecto sí afectaría el puente Arcediano, se realizaron las acciones necesarias para reubicarlo.³⁰ En ese sentido, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento (CEAS) del estado de Jalisco celebró un convenio con el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para unir esfuerzos, en el ámbito de sus respectivas competencias, para llevar a cabo estudios, recorridos y prospección arqueológicos, así como de preservar los monumentos históricos en el área de la presa Arcediano.³¹

²⁵ Ibid.

²⁶ Páginas 26 y 27 de la Respuesta de México.

²⁷ Página 27 de la Respuesta de México.

²⁸ Páginas 27 y 28 de la Respuesta de México.

²⁹ Página 28 de la Respuesta de México.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

- También afirma que sobre la existencia de una iniciativa de decreto de área natural protegida para la barranca de Oblatos-Huentitán, dicha iniciativa de decreto fue declarada improcedente.³²

2. Sobre las aseveraciones relativas al proyecto de construcción de la presa Arcediano

México afirma que los criterios para el aprovechamiento sustentable del agua — incorporados en el artículo 88 de la LGEEPA— constituyen la base con que se rigen todas las acciones de aprovechamiento de los recursos hídricos y, en ese sentido, establecen los lineamientos que enmarcan la política nacional en materia de agua y ecosistemas acuáticos, incluido el proyecto de la presa Arcediano.³³ México afirma que reflejo de que estos principios se tomaron en cuenta y se exigió su instrumentación en dicho proyecto es el resolutivo que en materia de impacto ambiental (RIA) expidió la Semarnat, por conducto de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) mediante oficio S.G.P.A.-DGIRA.-DEI.-0672/03 del 27 de octubre de 2003. En él, se condicionó al CEAS, como promovente del proyecto, a cumplir con las medidas ahí contenidas.³⁴ El RIA señala que el aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos se realizará de manera que no se afecte su equilibrio ecológico e impone criterios y condiciones que se señalan en la respuesta:³⁵

- la creación de una área natural protegida con carácter de Parque Estatal en el área adyacente del proyecto;
- la aplicación de un programa de rescate y trasplante de especies de flora;
- la prohibición de la comercialización, caza, captura y/o tráfico de las especies de fauna silvestres que se encuentran en el área del Proyecto y su zona de influencia, aguas arriba y aguas abajo del embalse;
- la elaboración y aplicación de un programa de rescate de ejemplares de flora que se encuentren en el área del embalse de la presa, en particular para las especies consideradas en la NOM-059-ECOL-2001;
- la elaboración y aplicación de un programa de restauración y/o rehabilitación ambiental, a ejecutarse al término de la obra;
- la elaboración y aplicación de un programa de reforestación avalado por una universidad o institución académica, validado por la Semarnat y presentado a la Profepa;

³² Páginas 29 y 30 de la Respuesta de México.

³³ Páginas 18 y 19 de la Respuesta de México.

³⁴ Ibid.

³⁵ Páginas 20 a 24 de la Respuesta de México.

- la elaboración y aplicación de medidas de control que eviten aportes de lixiviados al área de la ubicación pretendida del proyecto. CEAS manifestó su compromiso de construir la Planta de Tratamiento Coyula-Lixiviados;
- la realización, en paralelo al proyecto de la presa, de un túnel colector de las Cuencas San Gaspar, Osorio y San Andrés y las plantas de tratamiento Agua Prieta, Santa María Tequepexpan, El Ahogado (aeropuerto), Coyula, Coyula-Lixiviados y Puente Grande, con la finalidad de permitir el saneamiento del río Santiago;
- la presentación a consideración y validación de la Semarnat, previo a la construcción de la cortina de la presa, de alternativas de solución viables desde el ángulo técnico, a fin de evitar, antes de llenar el embalse, el escurrimiento de los lixiviados del tiradero de Matatlán y garantizar la disminución de los niveles de contaminación en el área;
- la limpieza y desmonte de los sitios estrictamente necesarios en el área evaluada para el proyecto de presa; la trituración del material vegetal resultante de las actividades de limpieza y desmonte, y su esparcimiento en áreas adyacentes y propicias a ese respecto; y el retiro de toda la vegetación resultante de las actividades de desmonte y despalme en el área donde se pretende ubicar el embalse;

México afirmó que la intención es ubicar la cortina de la presa sobre el río Santiago, que presenta mayor grado de alteración que el río Verde.³⁶ Además afirma que la presa Arcediano pretende evitar la afectación a los recursos y ecosistemas acuáticos abasteciendo la zona metropolitana de Guadalajara sin extraer agua del Lago de Chapala.³⁷

También afirma que la aseveración en la petición sobre la omisión de aplicar los criterios para el aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos es inexacta, ya que el proyecto de la presa Arcediano consideró dichos criterios incluso desde la fase previa de análisis de factibilidad de alternativas para el suministro de agua a la zona conurbada de la ciudad de Guadalajara.³⁸ Lo anterior, sostiene, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 89 de la LGEEPA.

México afirma que la LGEEPA establece en el artículo 88 los criterios para el aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos, y en el artículo 89 los instrumentos y herramientas en que deberán aplicarse.³⁹ Sin embargo, asevera que los incisos IV, V, VI, VII, IX y X del artículo 89 no le son aplicables al proyecto de la presa

³⁶ Página 25 de la Respuesta de México.

³⁷ Páginas 26 y 27 de la Respuesta de México.

³⁸ Página 31 de la Respuesta de México.

³⁹ Ibid.

Arcediano. México resume como, desde su perspectiva, el proyecto de la presa cumple con los otros incisos del artículo 89.⁴⁰

3. Presunta omisión de garantizar la participación ciudadana

México dio respuesta a la aseveración de la petición sobre la presunta omisión de la aplicación efectiva de las disposiciones de la LGEEPA relativas a garantizar la efectiva participación ciudadana en la política ambiental y su corresponsabilidad en la protección del ambiente. En su respuesta, proporcionó información sobre las acciones llevadas a cabo para cumplir con lo dispuesto por el artículo 157 de la LGEEPA.⁴¹ Señaló que, en congruencia con el artículo 157 de la LGEEPA, grupos como los de los Peticionarios, han tenido a sus disposición varios eventos y foros de participación con relacion a la elaboración de los programas e instrumentos para la planeación, implementación y evaluación de impacto ambiental y de recursos naturales.⁴² México explica cómo promovió la participación pública en la planeación, ejecución y verificación de acciones en materia ambiental a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND),⁴³ el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales,⁴⁴ el Programa Nacional Hidráulico,⁴⁵ los Consejos de Cuenca,⁴⁶ los Consejos Consultivos del Agua,⁴⁷ foros de consulta con expertos,⁴⁸ procesos de consulta pública,⁴⁹ los Programas Hidráulicos Regionales 2002-2006,⁵⁰ el Programa Hidráulico de la Región VIII Lerma-Santiago-Pacífico⁵¹ y el Proceso de Consulta Pública Proyecto Presa Arcediano.

Respecto a este proyecto, México afirmó que el gobierno del estado de Jalisco creó un grupo interdisciplinario de análisis de alternativas para el abastecimiento de agua a la zona conurbada de Guadalajara, así como uno posterior derivado de la reunión y consulta pública concerniente a la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto de la presa Arcediano.⁵² Refiere que el grupo interdisciplinario contando con el apoyo de comités técnicos, seleccionó al proyecto de la Presa Arcediano y el de Loma Larga de entre 10 distintas alternativas, para que luego la CNA junto con el gobierno de Jalisco llevara a cabo estudios que concluyeron que la Presa Arcediano era la alternativa más viable.

⁴⁰ Páginas 33 a 39 de la Respuesta de México.

⁴¹ Artículo 157 de la LGEEPA: El Gobierno Federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

⁴² Página 39 de la Respuesta de México.

⁴³ Páginas 40 a 42 de la Respuesta de México.

⁴⁴ Páginas 42 a 43 de la Respuesta de México.

⁴⁵ Páginas 43 a 47 de la Respuesta de México.

⁴⁶ Páginas 44 a 45 de la Respuesta de México.

⁴⁷ Páginas 45 a 46 de la Respuesta de México.

⁴⁸ Página 46 de la Respuesta de México.

⁴⁹ Páginas 46 a 47 de la Respuesta de México.

⁵⁰ Páginas 47 a 48 de la Respuesta de México.

⁵¹ Páginas 48 a 49 de la Respuesta de México.

⁵² Páginas 50 a 55 de la Respuesta de México.

En cuanto al proceso de consulta pública concerniente a la MIA del proyecto de la presa Arcediano, México señaló que, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 34 de la LGEEPA y 43 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (RLEIA),⁵³ llevó a cabo el proceso de consulta y reunión pública de información en que participaron los ciudadanos interesados en el proyecto. La reunión pública, en la que se solicitó al promovente del proyecto que explicara los aspectos técnicos y ambientales del proyecto fue llevada a cabo el 9 de septiembre de 2003 y cinco de los nueve individuos que firmaron la petición atendieron. México también asevera que de acuerdo al tercer párrafo del artículo 34 de la LGEEPA respondió a cinco solicitudes de forma adicional al celebrar esta reunión.⁵⁴

México señala que la DGIRA solicitó opinión técnica del proyecto a las presidencias municipales de Guadalajara, Zapotlanejo, Ixtlahuacán del Río y Tonalá, Jalisco, así como a la Secretaría de Desarrollo Urbano y a la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable, ambas del gobierno del estado de Jalisco,⁵⁵ con fundamento en el artículo 24 del RLEIA.

C. Contaminación del río Santiago

1. Acciones de México para aplicar el artículo 88 de la LGEEPA

México rechaza el alegato de los Peticionarios de que “se omiten los criterios de manejo de recursos hídricos... cuando están pretendiendo construir una presa... en el Río Santiago sin antes restaurar el equilibrio ecológico del mismo”.⁵⁶ México afirma que, como se señala en la explicación del proyecto de la presa Arcediano, precisamente se pretende que la cortina de la presa se ubique sobre el río Santiago porque presenta mayor grado de alteración que el río Verde, mejor conservado.⁵⁷

México afirma que dado que los ríos Santiago y Verde presentan contaminación debido a que reciben descargas de aguas residuales, municipales e industriales sin tratamiento, la Semarnat determinó que el proyecto de la presa Arcediano estuviera condicionado al control de las fuentes de deterioro mediante la recolección, conducción y tratamiento total de las aguas residuales de las poblaciones aledañas.⁵⁸ Afirma además que el proyecto integral del gobierno del estado de Jalisco considera la construcción de la presa en paralelo a las actividades de saneamiento y aprovechamiento integral de la Cuenca. Por esto se planean obras asociadas al proyecto [de la presa Arcediano] que se presentarán posteriormente para someterlas a evaluación y dictamen en materia de impacto ambiental.

⁵³ Páginas 52 a 53 de la Respuesta de México.

⁵⁴ Página 55 de la Respuesta de México.

⁵⁵ Página 53 de la Respuesta de México.

⁵⁶ Páginas 55 y 56 de la Respuesta de México.

⁵⁷ Página 57 de la Respuesta de México.

⁵⁸ Ibid.

Estas obras consisten en la construcción y operación de seis plantas de tratamiento de aguas residuales, de un túnel colector de cuencas y una planta de tratamiento de lixiviados.⁵⁹

México hace referencia además a un acuerdo de coordinación entre el Ejecutivo federal y el ejecutivo de Jalisco que asienta la construcción, actualmente en marcha, de tres plantas de tratamiento de aguas residuales, así como la rehabilitación de las plantas existentes, que según informes concluirán en 2004.⁶⁰

2. Sobre el monitoreo sistemático y permanente de la calidad de las aguas

México afirma que los criterios para el aprovechamiento sustentable del agua y los sistemas acuáticos se encuentran en relación con las cuestiones relativas al conocimiento de la calidad del agua. En ese sentido, la CNA opera desde 1974 la Red Nacional de Monitoreo de la Calidad el Agua (RNMCA) cuyo objeto estratégico es contar con un sistema de información actualizado y confiable que permita medir, analizar y evaluar la calidad del líquido en cuerpos de agua de interés nacional, además de difundir la información generada para mayor provecho.⁶¹ Afirma que con la RNMCA se da cumplimiento también a lo dispuesto por el artículo 133 de la LGEEPA y el artículo 154 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales (RLAN).

México señala que esta RNMCA opera actualmente 912 sitios de monitoreo en todo el país, y en el caso particular del río Santiago tiene en operación 12 sitios, cinco de los cuales se ubican en la porción del río correspondiente al estado de Jalisco. Afirma que la información generada por la red de monitoreo es fundamental para administrar la calidad del recurso, lo cual significa que la programación de actividades responde a objetivos específicos para alcanzar una meta: controlar, mantener y mejorar la calidad del agua en un sistema acuático, con el fin de conservar el equilibrio entre sus aprovechamientos y su uso como cuerpo receptor.⁶²

Explica que estos 912 sitios de monitoreo de la RNMCA se encuentran distribuidos en la Red Primaria que genera información descriptiva y a largo plazo de los cuerpos de agua más importantes del país; la Red Secundaria que genera información para apoyar las acciones de regulación y control de la contaminación; Estudios Especiales que sirve de apoyo de los componentes de la RNMCA; y la Red de Referencia de Aguas Subterráneas que genera información geohidrológica.⁶³ México menciona que los datos generados por el monitoreo de la calidad del agua son evaluados cada año, aunque existe el propósito de realizar la evaluación cada seis meses hasta lograr la evaluación en tiempo real.⁶⁴

⁵⁹ Páginas 57 y 58 de la Respuesta de México.

⁶⁰ Página 58 de la Respuesta de México.

⁶¹ Ibid.

⁶² Página 59 de la Respuesta de México.

⁶³ Páginas 59 y 60 de la Respuesta de México.

⁶⁴ Página 60 de la Respuesta de México.

3. Actividades de Inspección y Vigilancia

México agrega que, a la par del monitoreo sistemático y permanente desde 1974, la CNA lleva a cabo acciones de inspección y vigilancia encaminadas a hacer cumplir las disposiciones de la LAN y su reglamento, respecto de las descargas de aguas residuales en cuerpos de agua de jurisdicción federal, entre otras.⁶⁵ Señala que la regulación de las descargas de aguas residuales se efectúa mediante la Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996 cuando dichas descargas se efectúan directamente en cuerpos de aguas y bienes nacionales, esto administrado por la CNA; y mediante la NOM-002-ECOL-1996 cuando las descargas se efectúan o van a algún sistema de alcantarillado municipal, esto administrado por las administraciones municipales.⁶⁶

Informó que en el estado de Jalisco en 2003 se realizaron 439 visitas de inspección, 34.81% del total de las realizadas en la Cuenca.⁶⁷ Durante el periodo 2000-2001 se verificaron 25 usuarios de cuerpos receptores de descargas de aguas residuales obligados a cumplir con los límites máximos permisibles de contaminantes indicados en esta norma a partir del primero de enero de 2000. De los 25 usuarios visitados, se observó, sólo tres cumplieron con la calidad de sus descargas, mientras que los 22 restantes rebasaron los límites máximos permisibles establecidos en la norma, por lo que se instauraron procedimientos administrativos de sanción. Por ahora los procedimientos se encuentran pendientes de resolución, y en un caso se dictó la suspensión de actividades.⁶⁸

México señala que de manera complementaria, la Profepa, a través de su delegación en el estado de Jalisco, realizó entre 1998 y 2003 un total de 125 visitas de inspección y vigilancia en aquellas industrias que descargan sus aguas en el río Santiago. Dichas visitas fueron parte de las acciones del programa de inspección y seguimiento para verificar las medidas de seguridad inscritas en los procedimientos administrativos instaurados en contra de algunas de estas empresas (109) y como resultado de denuncias (16). Las visitas se realizaron en los municipios Zapotlán el Grande, El Salto, Zapotlanejo, Tonalá, Tequila, Ixtlahuacán de los Membrillos, Amatitán y Ocotlán.

4. Sobre la infraestructura de tratamiento de aguas residuales

En su respuesta, México señala que Jalisco tiene en operación 73 plantas de tratamiento de aguas residuales. La respuesta también refiere acciones a futuro con la formalización de un acuerdo de coordinación entre los poderes Ejecutivo federal y del estado de Jalisco para contribuir al saneamiento de la Cuenca Lerma-Chapala y Alto Santiago, en donde se prevé la construcción, actualmente en proceso, de tres plantas de tratamiento de aguas residuales. También forma parte del acuerdo de saneamiento la rehabilitación de las plantas de tratamiento existentes, lo que concluirá este año. De manera complementaria, derivado de

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Páginas 61 y 62 de la Respuesta de México.

⁶⁷ Páginas 62 de la Respuesta de México.

⁶⁸ Página 62 de la Respuesta de México.

las condicionantes ambientales establecidas en la autorización del RIA, CEAS Jalisco planeó también la construcción de dos plantas de tratamiento adicionales. La respuesta de México refiere un programa de saneamiento integral de dicha Cuenca, derivado del cual se prevé iniciar un programa de saneamiento complementario, con un costo estimado de 1,200 millones de pesos, además de 23 propuestas de inversión en saneamiento para el ejercicio 2004-2005 en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago.⁶⁹

D. Acuerdo sobre el uso y distribución de agua en la Cuenca

En este apartado, México refirió que el Secretariado determinó solicitar respuesta de Parte en relación con la aplicación de los artículos 4, 7 fracción IV y 9 fracción XIII de la LAN, respecto de la conclusión y ejecución de acuerdos sobre el uso y distribución de agua en la Cuenca. Al respecto, México alegó en su respuesta que la distribución de aguas no puede ser materia de petición ante la Comisión para la Cooperación Ambiental, toda vez que no se trata de “legislación ambiental” en los términos definidos por el artículo 45(2) del ACAAN.⁷⁰ México presenta no obstante cierta información relacionada con este punto.

Respecto a señalar la autoridad federal en materia de agua, México hace referencia al artículo 4° de la LAN, la cual define a las autoridades federales en materia de agua y establece la competencia entre el Presidente de la República y la CNA:

La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de La Comisión.⁷¹

En ese sentido afirma que es del todo incorrecta la aseveración de los Peticionarios en cuanto a que la CNA ha sido omisa en ejercer esa autoridad y que la ha delegado en el Consejo de Cuenca Lerma-Chapala. Afirma que los Consejos de Cuenca son instancias que forman parte de la CNA como unidades de apoyo, no de ejercicio de autoridad, cuyo propósito es de concertación y coordinación. Son una forma de organización por región que coincide con una o varias cuencas hidrológicas, y que permite a la CNA la administración del agua con la participación de los usuarios.⁷² México afirma que los Consejos de Cuenca no son autoridades en sí, sino que coadyuvan con la autoridad en la planificación, programación, gestión, control, fiscalización y evaluación de acciones a realizar. Sus acuerdos no son obligatorios por sí mismos, sino en la medida en que los asumen o hacen suyos las autoridades.⁷³

Afirma también que el RLAN no deja lugar a dudas al señalar que los Consejos de Cuenca están facultados para concertar con la CNA las prioridades de uso y los demás instrumentos

⁶⁹ Página 63 de la Respuesta de México.

⁷⁰ Página 64 de la Respuesta de México.

⁷¹ Artículo 4° de la LAN.

⁷² Páginas 65 y 66 de la Respuesta de México.

⁷³ Página 66 de la Respuesta de México

previstos en la programación hidráulica, así como los mecanismos y procedimientos para enfrentar situaciones extremas o de emergencia, escasez, sobreexplotación, contaminación de las aguas o deterioro de los bienes a cargo de la CNA.⁷⁴

México afirma en su respuesta que la CNA tiene la facultad de: “Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente ley, interpretarla para efectos administrativos, y aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia que no estén reservados al Ejecutivo Federal”.⁷⁵ Luego señala que en el Programa Nacional Hidráulico 2001-2006 se define como una política específica para la Región VIII Lerma-Santiago-Pacífico la restauración y conservación de la calidad del agua, y como estrategia para lograrlo sostiene que “se requiere inspeccionar continuamente el cumplimiento de las normas de calidad, así como monitorear adecuadamente los distintos cuerpos receptores”. México afirma que la CNA está dando cabal cumplimiento a esta política y a la norma jurídica en materia de inspección y vigilancia.⁷⁶

Para acreditar lo anterior, México afirma en su respuesta que el Programa Hidráulico Regional 2002-2006 Región VIII Lerma-Santiago-Pacífico preveía para 2003 una inversión de 7.2 millones de pesos para realizar visitas de medición e inspección para control de la calidad del agua en los estados de Guanajuato, Jalisco y Querétaro. También afirma que en el periodo 2001-2003 se realizaron 2,467 visitas de inspección a usuarios de aguas nacionales y cuerpos receptores de propiedad nacional ubicados en la jurisdicción de la Gerencia Regional Lerma-Santiago-Pacífico. Asimismo, para atender los problemas de sobreexplotación de los acuíferos de la Cuenca Lerma-Chapala, en el último trimestre del año 2003 se realizaron visitas de inspección a 568 aprovechamientos agrícolas ubicados en los estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Querétaro y México. Sobre los mismos, afirma, se están integrando y revisando los expedientes para iniciar los procedimientos administrativos de imposición de sanciones que podrían llegar a la clausura definitiva de dichos aprovechamientos.⁷⁷

Por lo que respecta al cumplimiento de la NOM-001-SEMARNAT-1996, México señala que durante el periodo 2000-2001 revisó a 25 usuarios de cuerpos receptores de aguas residuales con actividades industriales, comerciales y de servicios, que estaban obligados a cumplir con los límites máximos permisibles de contaminantes indicados en esta norma a partir del primero de enero del 2000. De esta revisión se observó que sólo tres de los usuarios cumplieron con la calidad de sus descargas, mientras que los 22 restantes rebasaron los límites máximos permisibles establecidos en la norma, por lo que se instauraron procedimientos administrativos de sanción, en la actualidad pendientes de resolución.⁷⁸

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Página 72 de la Respuesta de México

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Página 73 de la Respuesta de México

⁷⁸ Página 74 de la Respuesta de México.

México también señala que, además del trabajo de la CNA, la Profepa ha concurrido a realizar labores de inspección y vigilancia. Ésta, a través de su delegación en el estado de Jalisco, realizó entre 1998 y 2003 un total de 125 visitas de inspección y vigilancia en aquellas industrias que descargan sus aguas sobre el río Santiago. Dichas visitas formaron parte de las acciones del programa de inspección y seguimiento para verificar las medidas de seguridad inscritas en los procedimientos administrativos instaurados en contra de algunas de empresas y como resultado de denuncias. México señaló que la información sobre dichos procedimientos es “reservada” y no puede proporcionar información hasta que hayan concluido.

IV. ANÁLISIS

Esta notificación corresponde a la etapa del proceso prevista en los artículos 14(3) y 15(1). El Secretariado determinó previamente, el 19 de diciembre de 2003, que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1)(a)-(f). Luego el Secretariado, una vez que consideró los criterios del artículo 14(2), concluyó que la petición ameritaba solicitar una respuesta de la Parte con respecto a las aseveraciones de los Peticionarios respecto del proyecto de la presa Arcediano; respecto de las quejas ciudadanas de habitantes de Juanacatlán por el estado de contaminación del río Santiago; y en cuanto a la conclusión y ejecución de acuerdos sobre el uso y distribución de agua en la Cuenca. La respuesta de México se recibió el 31 de marzo de 2004. En congruencia con el artículo 15(1), el Secretariado presenta a continuación las razones por las que considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre la petición.

A. Cuestiones preliminares

En el primer apartado de su respuesta, México señala diversas aseveraciones de improcedencia de la petición y asevera que esta debiera ser desechada. El Secretariado concluye que estas aseveraciones no proporcionan razones por las que en la etapa procesal del artículo 15(1) no se amerite recomendar un expediente de hechos.

1. *Vinculación gubernamental de Peticionarios.* México señaló en su respuesta que ciertos asociados de unas de las asociaciones parte del grupo de Peticionarios mantienen vinculación gubernamental y por ello el Secretariado no debe continuar el trámite de esta petición.⁷⁹ Sin embargo, los Peticionarios identificados en la petición son organizaciones civiles, cuya personalidad jurídica es distinta de las de sus miembros. Además, los individuos cuya participación en la petición es resaltado por México, dado que forman parte de la actual LVII Legislatura del Congreso del estado de Jalisco no contaban con esa posición cuando la petición fue presentada. Por estas razones, las posiciones actuales en gobierno de algunos de los miembros

⁷⁹ El artículo 14 del ACAAN establece que el Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental [énfasis añadido] que aseveren que una parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

de algunas de las grupos que presentan la petición no es una razón para desechar esta petición en esta etapa..

2. *Si la petición es encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental.* México señala que la petición no se encamina a la promoción de la aplicación efectiva de la legislación ambiental, ya que de uno de los anexos de la petición contiene “un llamado a una revolución pacífica por un auténtico federalismo y al no predominio del Estado de Guanajuato en perjuicio de Jalisco”. México argumenta que de ello se desprende un hostigamiento hacia una entidad, por lo que de conformidad con el artículo 14(1)(d) del ACAAN la petición debía también desecharse. Para tal efecto, el Secretariado ya había considerado en su determinación del 19 de diciembre de 2003 que la petición —en todo su conjunto— sí cumplía con el requisito de ir encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria. Esto en virtud de referirse a omisiones de la autoridad en México.⁸⁰ El Secretariado concluye que el contenido en el anexo al que México hace referencia no proporciona una razón por la que no se amerite recomendar un expediente de hechos
3. *Recursos legales disponibles al alcance de los Peticionarios conforme a la legislación de la Parte.* México señala que los Peticionarios debieron de haber acudido a los recursos que tienen a su disposición y que resultan razonablemente posibles de ejercer, como el recurso administrativo de revisión, previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo (vía Recurso de Revisión, previsto en la LGEEPA); el Juicio de Nulidad, previsto en el Código Fiscal de la Federación, o en su caso el Juicio de Amparo previsto en la Ley de Amparo.⁸¹

El artículo 14(3)(b)(ii) del ACAAN señala que la Parte en su respuesta puede notificar al Secretariado si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presente la petición y si se ha acudido a ellos. México señala en su respuesta que el recurso administrativo de revisión, el juicio de nulidad y el juicio de amparo son recursos al alcance de los particulares y razonablemente posibles de ejercer. No obstante, no proporciona una explicación de por qué esto le sería aplicable a cada una de las aseveraciones de la petición. Por ejemplo, respecto del planteamiento en la petición sobre el carácter de autoridad o no que tienen los Consejos de Cuenca, los Peticionarios acreditaron haber acudido al recurso administrativo de revisión aludido por México en su respuesta, pero sin éxito. En otro sentido, en el apartado 7.5(b) de las Directrices se reconoce la posibilidad de que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos. Así también, en la determinación del 19 de diciembre de 2003, el Secretariado notó que uno de los Peticionarios había aseverado haber realizado acciones razonables para acudir a recursos al haber presentado una

⁸⁰ SEM-03-003 (Lago de Chapala II), Determinación de conformidad con el artículo 14(1) y (2) (19 de diciembre de 2003), página 8.

⁸¹ Página 11 de la Respuesta de México.

denuncia popular ante la Profepa en la que denunciaba asuntos similares a los planteados en la petición.⁸² Anteriormente, el Secretariado ha dado trámite a varias peticiones en que las denuncias populares han sido el único recurso al que se ha acudido y de las cuales varias el Consejo ha autorizado la preparación de expedientes de hechos. Dadas las acciones que los Peticionarios y otros han emprendido respecto de la Cuenca y del Lago de Chapala descritas en la petición,⁸³ la posible disponibilidad de otros recursos no provee de una causa razonable para no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

5. *El uso y distribución del agua como parte del concepto de legislación ambiental en el ACAAN.* México señala que la petición en el tema del uso y distribución del agua no puede ser materia de estudio en este proceso, ya que dicho concepto no se incluye en el concepto de legislación ambiental en términos del artículo 45(2) del ACAAN.⁸⁴ Al respecto, ya el Secretariado había determinado que la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1) en la parte que requiere que la petición haga referencia a la aplicación de su legislación *ambiental*.⁸⁵ El Secretariado determinó que en tanto el propósito principal de dichas disposiciones de la LAN son la protección al ambiente y que imponen obligaciones a las autoridades gubernamentales, las aseveraciones hechas por los Peticiones respecto a ellas son susceptibles de ser revisadas bajo el artículo 14(1).⁸⁶ A pesar de relacionarse con el uso y distribución del agua, las aseveraciones de los Peticionarios se centran en el argumento de que el uso y condición del agua de la Cuenca está causando un daño al ambiente y a la salud pública y que por lo mismo es apropiado sean consideradas bajo este proceso.⁸⁷

⁸² Página 9 de la Respuesta de México.

⁸³ Páginas 4 a 7, 10, 13 y 14 de la Petición.

⁸⁴ Artículo 45: Definiciones

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

“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:

La prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales;

El control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o

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.

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

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

⁸⁵ SEM-03-003 (Lago de Chapala II), Determinación de conformidad con el artículo 14(1) y (2) (19 de diciembre de 2003).

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ SEM-03-003 (Lago de Chapala II), Determinación de conformidad con el artículo 14(1) y (2) (19 de diciembre de 2003).

B. Consideraciones sobre el artículo 14(3)(a)

México solicitó que con base en el artículo 14(3)(a)⁸⁸ el Secretariado desechara la presente petición dada la existencia de procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución. Hizo referencia a la existencia de procedimientos de denuncia popular, de una demanda judicial y de una queja ante la CNDH pendientes de resolución, todos pendientes de resolución. Solicitó también se mantuvieran como confidenciales y reservados en términos del artículo 39 (1) y (2) del ACAAN,⁸⁹ del artículo 14 inciso IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,⁹⁰ y el artículo 159 bis 4 inciso II de la LGEEPA.⁹¹ La Directriz 17.3 de las Directrices para la presentación de peticiones reconoce que “la información confidencial o privada proporcionada por una Parte... puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos” y también incita a la Parte que proporcione dicha información confidencial a “proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.” En la ausencia de una explicación adicional por México de sus razones para considerar esta información como confidencial o reservada, el Secretariado no puede proveer una explicación completa de sus razones, resumidas a continuación, por las que desde el punto de vista del Secretariado no se requiere el desechar esta petición.

El artículo 45(3)(a) del ACAAN define “procedimiento judicial o administrativo” para efectos del artículo 14(3) como:

una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de

⁸⁸ El artículo 14(3)(a) del ACAAN establece que una Parte, al habersele solicitado una respuesta respecto de una petición, “notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud, si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite”.

⁸⁹ Artículo 39 del ACAAN: “Protección de información:...1. Ninguna disposición de este Acuerdo se interpretará en el sentido de obligar a ninguna de las Partes a proporcionar ni a dar acceso a información:

(a) cuya divulgación pudiera obstaculizar la aplicación de su legislación ambiental;

(b) de cuya divulgación esté protegida por sus leyes relativas a la información empresarial o comercial reservada, privacidad personal, o la confidencialidad en la toma de decisiones del gobierno.

2. Cuando una Parte proporcione información confidencial o comercial reservada a otra Parte, al Consejo, al Secretariado o al Comité Consultivo Público Conjunto, quien la reciba le dará el mismo trato que la Parte que la proporciona...

⁹⁰ Artículo 14, inciso IV de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. También se considerará como información reservada: IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado...

⁹¹ Artículo 159 BIS 4, Inciso II de la LGEEPA.- Las autoridades a que se refiere el artículo anterior, denegarán la entrega de información cuando: II. Se trate de información relativa a asuntos que son materia de procedimientos judiciales o de inspección y vigilancia, pendientes de resolución...

cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa....⁹²

En anteriores determinaciones, El Secretariado ha interpretado el artículo 14(3)(a) en el sentido de que indica el intento que una Parte puede realizar “prevenir la revisión de asuntos de aplicación por los cuales la Parte esté llevando a cabo acciones de forma activa”.⁹³ Además, ha determinado que “dado el compromiso al principio de transparencia contenido en el ACAAN, el Secretariado no puede interpretar el Acuerdo de forma tal que le permita basar sus determinaciones en el supuesto que se contiene en el artículo 14(3)(a), de que no continuara adelante con el trámite de la petición, por la sola aseveración de una Parte para tal efecto.”⁹⁴ Así, el Secretariado ha establecido que “para aplicar esta condición excepcional de terminar una petición, el Secretariado debe asegurarse de que exista un ‘procedimiento judicial o administrativo’ y de que el asunto en dicho procedimiento sea el mismo planteado en la petición. También, debe existir la expectativa razonable de que el ‘procedimiento judicial o administrativo’ que sea referido por la Parte deberá contener y potencialmente resolver los asuntos planteados en la petición”.⁹⁵

En la petición de Oldman River I (SEM-96-003), el Secretariado determinó que el concepto de “procedimiento judicial o administrativo” y “realizado por una Parte” al que se refiere en el artículo 45(3)(a) del ACAAN debe interpretarse como aquellos procedimientos judiciales o administrativos que sean iniciados por una de la Partes en el Acuerdo.

En otras palabras, cuando un gobierno se encuentre activamente involucrado en buscar medidas de aplicación relacionados contra uno o más actores implicados en una petición bajo el artículo 14, el Secretariado esta obligado a terminar su examen de las aseveraciones de no-aplicación. Los ejemplos listados en el artículo 45(3)(a) apoyan este enfoque, ya que los tipos de acciones que enumera son realizados casi de forma exclusiva por las autoridades gubernamentales competentes para aplicar o implementar la ley.⁹⁶

En suma, para que una acción pueda constituirse como un procedimiento judicial o administrativo, debe ser iniciado (i) por una Parte, (ii) ser llevado de manera oportuna, (iii) fundamentarse en el derecho escrito o en el derecho común de la Parte y (iv) debe pertenecer a una de las categorías referidas en el 45(3)(a). Respecto al requisito de proceder

⁹² Artículo 45(3)(a) del ACAAN

⁹³ Véase SEM-97-001 (BC Hydro) Recomendación del Secretariado al Consejo para elaborar un expediente de hechos de conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (27 de abril de 1998).

⁹⁴ SEM-01-001 (Cytrar II), Determinación de conformidad con el artículo 14(3) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (13 de junio de 2001).

⁹⁵ SEM-01-001 (Cytrar II), Notificación al Consejo de que se amerita elaborar un expediente de hechos (29 de julio de 2002).

⁹⁶ SEM-96-003 (Oldman River I), Determinación de conformidad con el artículo 14(1) y (2) (2 de abril de 1997).

de manera oportuna, es relevante considerar si la acción está siendo llevada a cabo de acuerdo a los términos que señale la ley y sin un retraso indebido.

Ya que los procedimientos a los que se refiere México en su respuesta no fueron iniciados por las autoridades pertinentes en ese país, los mismos no encuadran con el concepto de procedimiento administrativo del artículo 45(3)(a) del ACAAN. No obstante, el Secretariado ha considerado en anteriores determinaciones que, al determinar si una petición amerita la preparación de un expediente de hechos, un expediente de hechos puede interferir o duplicar con procedimientos pendientes de resolución, aun aquellos que no encuadraran dentro del concepto de procedimiento administrativo del artículo 45(3)(a) del ACAAN.⁹⁷

Respecto a que un expediente de hechos pudiera duplicar o interferir con unos de los procedimientos a los que México refiere, el Secretariado observa que las cuestiones materia de dichos procedimientos no abarcan todas las aseveraciones incluidas en la petición y sobre todo no tratan el enfoque por el que se recomienda la preparación de un expediente de hechos. Más aún, en la medida en que, a la fecha de emisión de esta determinación, ya pasó la etapa procesal en la que las autoridades involucradas en estos procedimientos brindan informes, un expediente de hechos no presentaría un riesgo de duplicar aspectos con estos procedimientos. Por lo anterior, el Secretariado concluye que la aseveración de México no es suficiente para que no se amerite recomendar un expediente de hechos.

C. La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

La petición alega la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental en lo que se refiere al manejo, gestión, protección, preservación, aprovechamiento y calidad del agua en México, específicamente al caso de la Cuenca, lo que trajo como consecuencia su grave deterioro ambiental y desequilibrio hídrico, así como el riesgo de que el Lago de Chapala y su hábitat de aves migratorias desaparezcan.

Todas las aseveraciones en la petición giran en torno a esa premisa y es así como se relacionan entre ellas. Las aseveraciones sobre los Consejos de Cuenca se refieren a la presunta omisión de permitir a miembros del público que se consideren afectados de poder recurrir los acuerdos de los Consejos de Cuenca que presuntamente estén teniendo un efecto coercitivo a pesar de no haber sido adoptados formalmente por la CNA; las aseveraciones sobre la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cuanto al monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua de la Cuenca resultan de la presunta falla en llevar un monitoreo sistemático de la calidad del agua y response a los problemas de calidad con las medidas apropiadas para controlar la contaminación; y las aseveraciones relacionadas con el proyecto de la presa Arcediano y su presunta falla en no considerar en su impacto ambiental el restaurar el equilibrio ecológico y manejar de forma sustentable los recursos hídricos del río Santiago sobre el cual se construye esta presa.

⁹⁷ Ibid. Véase también SEM-00-004 (BC Logging), Notificación bajo el artículo 15(1) (15 de marzo de 2000).

La información en la respuesta de México que explica las acciones emprendidas para asegurar el cumplimiento de la legislación respecto de las condiciones ambientales de la Cuenca deja abiertas cuestiones centrales respecto a la aplicación de las disposiciones ambientales en cuestión. La elaboración de un expediente de hechos sobre estos puntos permitirá recopilar información para un análisis respecto de si México ha aplicado de manera efectiva sus leyes ambientales en lo concerniente al manejo, gestión, protección, preservación, aprovechamiento y calidad del agua de la Cuenca que eviten su presunto deterioro ambiental y desequilibrio hídrico, así como el del Lago de Chapala.

1. Aseveraciones sobre los Consejos de Cuenca

Los Peticionarios aseveran que en el caso de la Cuenca Lerma-Chapala y Santiago-Pacífico existe una “ausencia de autoridad” que impide la generación de actos de autoridad susceptibles de ser recurridos ante Tribunales Administrativos. Después de haber revisado la respuesta de México, el Secretariado observa esta aseveración principalmente basada en la presunta omisión de aplicar efectivamente la obligación a nivel federal bajo el artículo 4 de la LAN de ejercer actos de autoridad sobre el manejo de agua. El Secretariado también entiende que la petición asevera que México ha negado a los Peticionarios una efectiva participación ciudadana en relación a las actividades del Consejo de Cuenca y en consecuencia ha omitido aplicar de forma efectiva el artículo 157 de la LGEEPA. El Secretariado considera que la respuesta de México deja abiertas cuestiones respecto a estas aseveraciones.

El artículo 4º de la LAN define a las autoridades federales en materia de agua y establece la competencia del Presidente de la República y la CNA:

La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de La Comisión.

México afirma en su respuesta que los Consejos de Cuenca son instancias que forman parte de la CNA, que son integrados por representantes de gobierno y de los usuarios y que no realizan actos de autoridad, en vez, asisten a la CNA en la planificación, programación, gestión, control, fiscalización y evaluación de acciones a realizar. Sus acuerdos no son obligatorios por sí mismos, sino en la medida en que los asumen o hacen suyos las autoridades. Afirma también que el RLAN es claro al señalar que los Consejos de Cuenca están facultados para concertar con la CNA las prioridades de uso y los demás instrumentos previstos en la programación hidráulica, así como los mecanismos y procedimientos para enfrentar situaciones extremas o de emergencia, escasez, sobreexplotación, contaminación de las aguas o deterioro de los bienes a cargo de la CNA.⁹⁸ A pesar de que la explicación de México queda claro el papel de los Consejos de Cuenca y las razones por las cuales no podrían ser considerados autoridad y, por ende, no ser sus actos recurridos, la respuesta de México omite ciertos factores relevantes. Un expediente de hechos presentaría información fáctica sobre estos factores.

⁹⁸ Página 66 de la Respuesta de México.

Respecto a la aplicación de la LAN, el poder ejecutivo federal está facultado para fomentar la participación de los usuarios en la administración de los servicios hidráulicos, sin que esto afecte sus facultades en la materia y en el ámbito de sus atribuciones.⁹⁹ En ese orden de fomento a la participación de los usuarios, la LAN prevé la instalación de los denominados Consejos de Cuenca, que tienen por objeto, entre otras, las siguientes actividades:

- Formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca;¹⁰⁰
- Concertar con los usuarios las posibles limitaciones temporales a los derechos existentes para enfrentar situaciones de emergencia, escasez extrema, sobreexplotación o reserva;¹⁰¹
- Concertar las prioridades de uso y los demás instrumentos previstos en la programación hidráulica, así como los mecanismos y procedimientos para enfrentar situaciones extremas de emergencia, escasez, sobreexplotación, contaminación de las aguas o deterioro de los bienes a cargo de “La Comisión”.¹⁰²

Una vez celebrada, la sesión de un Consejo de Cuenca se cierra con un acuerdo firmado por las partes. Las decisiones de los Consejos de Cuenca tienen una relación directa con el ejercicio de las facultades atribuidas exclusivamente al ejecutivo federal por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias en la materia. Sin embargo, la respuesta de México apunta a que si bien los Consejos de Cuenca son foros que permiten la participación de usuarios del agua, esta participación no debe entenderse como una delegación de las facultades del gobierno federal o un acto en que vaya en perjuicio de estas facultades. Esto se confirma con las reglas de conformación de los Consejos de Cuenca aseguran de que el gobierno federal mantenga el control sobre los acuerdos que se toman en los Consejos de Cuenca y la participación de los usuarios esta sujeta a un filtro gubernamental.¹⁰³

Las aseveraciones de los peticionarios sobre el Consejo de Cuenca en cuestión plantean interrogantes sobre su derecho a una efectiva participación ciudadana en relación con las actividades del Consejo de Cuenca y en relación a si los acuerdos de dichos consejos son o no actos de autoridad. Primero, los Peticionarios aseguran que su participación en las sesiones del Consejo de Cuenca es una mera formalidad, mientras que la respuesta de México asegura que la participación ciudadana en el manejo del agua de la Cuenca es garantizada a través de los Consejos de Cuenca y otros mecanismos e instrumentos. La petición también hace referencia a una serie de criterios contradictorios tomados por las

⁹⁹ Artículo 5 de la LAN.

¹⁰⁰ Primer párrafo del artículo 13 de la LAN, 1992.

¹⁰¹ Artículo 13 de la LAN.

¹⁰² Artículo 16 de la LAN inciso IV..

¹⁰³ Artículo 15 de la LAN; artículo 21 del RLAN: “En las reglas de organización y funcionamiento de los consejos de cuenca, se determinarán los requisitos para la acreditación de las organizaciones de usuarios del agua y la forma en que participarán dentro de los mismos”.

autoridades en México en relación a los recursos que los Peticionarios intentaron respecto a las acciones del Consejo de Cuenca. Los Peticionarios alegan que los recursos que interpusieron contra las decisiones de los Consejos de Cuenta fueron desechados debido a que los Consejos de Cuenca carecen del carácter de autoridad; sin embargo, los Peticionarios aseveran que cuando intentaron acudir ante la CNA buscando una aclaración al respecto, la CNA simplemente los refirió a los acuerdos adoptados por los Consejos de Cuenca e indicó que los Consejos de Cuenca son el foro apropiado para atender dichos asuntos.

Ya que las responsabilidades del Consejo de Cuenca incluyen el formular e implementar programas y actividades para el mejor manejo del agua, incluyendo la suspensión temporal de derechos de agua, la reducción de los niveles de agua de presas, o implementar los programas para preservar los recursos de la cuenca, sus acuerdos, de ser implementados, pueden afectar derechos de sujetos o alterar la distribución de los recursos.¹⁰⁴ Los Peticionarios aseveran que por lo anterior el contenido de los acuerdos, si tienen un efecto vinculante y obligatorio, y deberían poder ser recurribles ante algún tribunal administrativo. La respuesta de México no resuelve este punto hecho por los Peticionarios en este respecto. De hecho, México no menciona los casos discutidos en la petición: i.e. los recursos contra los acuerdos del Consejo de Cuenca presentados el 26 de noviembre de 2001, el 11 de febrero de 2002, el 14 de noviembre de 2002 y el 10 de enero de 2003.¹⁰⁵ Se requiere tener información detallada sobre estos casos, incluyendo el caso de cómo los acuerdos del Consejo de Cuenca a los que se aluden fueron implementados o tuvieron un efecto obligatorio, lo anterior para tratar el asunto planteado por los Peticionarios de que estos casos constituyen una omisión de la aplicación efectiva del artículo 4 de la LAN. En parte, esto también implicaría un examen de la aseveración también hecha de que las autoridades efectivamente omiten aplicar las disposiciones de la LFPA, la cual según los Peticionarios es supletoria de la LAN.

Se requiere también de información detallada respecto de la posibilidad de que grupos como los Peticionarios puedan participar de forma efectiva en las actividades de los Consejos de Cuenca y sus grupos de seguimiento y de evaluación según lo señala el artículo 157 de la LGEEPA, en relación no solo a los medios de participación que estén disponibles, sino también a las experiencias que los Peticionarios y otros grupos han tenido en intentar hacer uso de esos medios de participación. A pesar de que la respuesta de México provee de una explicación detallada de las varias formas de participación que están al acceso de grupos como los Peticionarios, provee poca información respecto de la práctica actual en términos de cómo esta participación es considerada en la implementación de la política o de los acuerdos de distribución de agua, por ejemplo de los Consejos de Cuenca. Esta información permitirá una consideración objetiva de las aseveraciones de los Peticionarios de que las políticas sugeridas a través de sus participaciones y que dan alta prioridad al uso doméstico del agua y a la protección de los ecosistemas y la restauración de

¹⁰⁴ Artículo 13 de la LAN; artículo 26 inciso IV del RLAN

¹⁰⁵ Página 10 de la petición.

la Cuenca, no son considerados seriamente o no se les da seguimiento, particularmente por el Consejo de Cuenca, donde se toman decisiones críticas.

Un expediente de hechos contribuiría a esclarecer las funciones reales de los Consejos de Cuenca, si sus acuerdos (enfocados a los casos a los que los Peticionarios se refieren) constituyen o no actos de autoridad con efectos coercibles sobre la administración y protección del agua y la forma en que su integración y operación satisface el principio de participación ciudadana. Esto tiene relevancia, ya que el estudio de estos temas contribuiría a los objetivos del ACAAN respecto de: 1) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales; 2) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, y 3) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales.¹⁰⁶

2. Aseveraciones respecto a la contaminación del Río Santiago

Con relación a la contaminación del Río Santiago, la petición se enfoca en la aseveración de la omisión de la aplicación efectiva del artículo 133 de la LGEEPA respecto del monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua de la Cuenca, en relación a las denuncias presentadas por los residentes de Juanacatlán respecto del impacto de la contaminación del Río Santiago en su salud. El artículo 133 señala que:

La Secretaría, con la participación que en su caso corresponda a la Secretaría de Salud conforme a otros ordenamientos legales, realizará un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan. En los casos de aguas de jurisdicción local se coordinará con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

México para justificar su efectiva aplicación de esta obligación de monitoreo explica la existencia de la RNMCA, la realización de inspecciones e instauración de procedimientos administrativos en contra de presuntos infractores (algunos de los cuales México alega están pendientes de resolución) y los planes de inversión a futuro para la construcción de infraestructura destinada al tratamiento del agua de la Cuenca.

México afirma que la aplicación del artículo 133 de la LGEEPA se ha llevado a cabo de manera permanente desde la creación y puesta en marcha en 1974 de la RNMCA, cuyo objeto es contar con un sistema de información actualizado y confiable en materia de calidad del agua en cuerpos de agua de interés nacional, que permita medir, analizar y evaluar dicha calidad, además de difundir, para mayor provecho, la información generada. La respuesta de México, si bien afirma que la información generada por esta red de monitoreo es fundamental para detectar la contaminación de los cauces y cuerpos de agua y administrar la calidad del recurso, entendiéndose por ello la programación de actividades organizadas y con objetivos específicos para alcanzar la meta de controlar, mantener y

¹⁰⁶ Artículo 1 incisos f), g) y h) del ACAAN.

mejorar la calidad del agua en un sistema acuático con el fin de conservar el equilibrio entre sus aprovechamientos y su uso como cuerpo receptor.¹⁰⁷

La respuesta indica que las inspecciones y procedimientos administrativos fueron emprendidos de conformidad con la NOM-001-ECOL-1996, la cual establece un calendario de cumplimiento de forma gradual y que va incrementando sus requisitos a más estrictos durante el periodo de diez años de 2000 a 2010, y que inspecciones adicionales fueron llevadas a cabo para verificar el cumplimiento de las medidas impuestas durante el curso de los procedimientos administrativos, o como resultado de denuncias. México también denota que el estado de Jalisco tiene 73 plantas de tratamiento de aguas en operación y que la ejecución del acuerdo de coordinación entre el gobierno federal y el del Jalisco, el cual contempla la construcción de tres nuevas plantas de tratamiento de aguas residuales así como la rehabilitación de las plantas existentes de tratamiento, contribuirán de forma significativa a la limpia de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago. México asevera que el CEAS Jalisco también tiene en planes dos plantas adicionales de tratamiento y mejorar el sistema de drenaje. Adicionalmente, en el contexto de un programa de tratamiento integral de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago, iniciará un programa de tratamiento complementario, al que se le pueden agregar la presentación de 23 propuestas de inversión relacionadas a la Cuenca para el año fiscal 2004-2005.

La aseveración central de los Peticionarios es que a pesar de los esfuerzos de México, la calidad del agua de la Cuenca, y en particular la del Río Santiago, esta en franco deterioro.¹⁰⁸ A pesar de la amplia información que provee, la respuesta de México no provee información sobre la calidad del agua en el pasado y actualmente tiene la Cuenca, en términos de los niveles de desechos orgánicos y otros contaminantes, que muestre como sus actividades de monitoreo, de inspección y de procedimientos administrativos contribuyen para contar con un efectivo control, mantenimiento y mejoramiento de la calidad del agua de la Cuenca. El artículo 133 de la LGEEPA refiere no solo a monitoreo de contaminantes y excesos de desechos orgánicos sino también a la aplicación de las medidas necesarias para la efectiva limpia y tratamiento. La respuesta de México no indica de una forma comprensiva y sistemática como las inspecciones, los procedimientos administrativos y los planes para plantas de tratamiento nuevas o renovadas constituyen actividades de limpia o tratamiento que responden a información obtenida del RNMCA.

Ya que la respuesta no presenta información que evidencie que este mecanismo de monitoreo es efectivo en términos de toda la extensión de la obligación contenida en el artículo 133 de la LGEEPA, se amerita la preparación de un expediente de hechos para presentar información detallada de esta naturaleza a partir del periodo en que el ACAAN entró en vigor en 1994. Un expediente de hechos presentaría una serie de hechos relacionados a la implementación del artículo 133 de la LGEEPA en relación con el Río Santiago, incluyendo la descripción de cómo México aplica las disposiciones relacionadas contenidas en el RISEMARNAT que detallan el procedimiento para desarrollar las medidas

¹⁰⁷ Páginas 59 y 60 de la Respuesta de México

¹⁰⁸ Página 7 de la Petición.

que respondan a las anomalías detectadas durante el monitoreo de la calidad del agua.¹⁰⁹ De forma consistente con el artículo 14 (3) (a), la información a ser obtenida evitaría incluir la relacionada con aquellos procedimientos administrativos pendientes de resolución respecto de las aseveraciones hechas por los Peticionarios relacionadas al artículo 133 de la LGEEPA.

El razonamiento que apoya la determinación de elaborar un expediente de hechos por estas aseveraciones es similar al razonamiento en el que se basó el Secretariado para recomendar un expediente de hechos para la petición SEM-97-002 (Río Magdalena), en la que aseveraciones similares fueron hechas en relación con el artículo 133 de la LGEEPA.¹¹⁰ Así como en la petición de Río Magdalena, los Peticionarios aquí aseveran que la calidad del agua del Río Santiago esta seriamente degradada y que va en deterioro, a pesar de las actividades y planes que México describe en su respuesta, y por ello el Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos. Un estudio más detallado de este asunto contribuiría a la consecución de los objetivos del ACAAN en términos de 1) promover la protección y mejora del ambiente en los territorios de las Partes para el bienestar de las presentes y de las futuras generaciones, y 2) mejorar el cumplimiento y la aplicación de la legislación y reglamentos ambientales.¹¹¹

3. De la Presa Arcediano

La petición asevera que las autoridades mexicanas han omitido la aplicación efectiva los criterios de manejo de agua al permitir la construcción de la presa Arcediano en el Río Santiago sin antes haber restaurado el equilibrio ecológico del mismo. De acuerdo con la petición, esta presunta omisión constituye una omisión de aplicar de forma efectiva los supuestos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 88 y el artículo 89 de la LGEEPA. Los Peticionarios también aseveran que México ha omitido aplicar de forma efectiva el artículo 157 de la LGEEPA, el cual establece que “el gobierno federal deberá promover la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales”.

Los incisos II y III del artículo 88 de la LGEEPA establecen que para promover el uso racional y desarrollo del agua y los ecosistemas acuáticos se deberá considerar el siguiente criterio: 1) el manejo sustentable de los recursos naturales que comprender los ecosistemas acuáticos deben realizarse de manera que no se afecte su equilibrio ecológico, y 2) para mantener la integridad y el equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo

¹⁰⁹ El RISEMARNAT en su artículo 51 inciso IV establece que la CNA deberá emitir las guías para organizar, dirigir, llevar a cabo y publicar los monitoreos de la calidad de las aguas nacionales, y mantendrá la disposición del agua y el uso de inventarios actualizados. También establece que es responsabilidad de la CNA el recabar y analizar la información básica de la calidad del agua y mantenerla actualizada para apoyar las determinaciones de actividades de limpia aspa como la elaboración de políticas y estrategias para el control de la calidad del agua. Véase artículos 83, párrafos VI, 84 inciso VI, 85 incisos II, VII, VIII y IX.

¹¹⁰ Véase SEM-97-002 (Río Magdalena) Notificación al Consejo de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos (5 de febrero de 2002).

¹¹¹ Artículo 1 (a) y (g) del ACAAN.

hidrológico, se deberá considerar la protección de suelos, bosques y áreas boscosas y selváticas y el mantenimiento de caudales básicos de las corrientes de agua, y la capacidad de recarga de los acuíferos. El artículo 89 de la LGEEPA establece que los criterios en el artículo 88 deberán ser considerados en relación con distintas actividades, incluyendo aquellos en el Plan Nacional Hidráulico; la otorgamiento de concesiones, permisos y en general en todas las autorizaciones para el aprovechamiento de recursos naturales o la realización de actividades que afecten o puedan afectar el ciclo hidrológico; el otorgamiento de autorizaciones para la desviación, extracción o derivación de aguas de propiedad nacional; y las políticas y programas para la protección de especies acuáticas endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial.

México afirma que los criterios del artículo 88 de la LGEEPA para el aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos fueron considerados al igual que lo que señala el artículo 89 en el proyecto de la presa, incluso desde la fase previa de análisis de factibilidad de alternativas para el suministro de agua a la zona conurbada de la ciudad de Guadalajara. Informa cómo en la formulación e integración del Programa Nacional Hidráulico y el PND en contienen una visión integral de los recursos naturales de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago-Pacífico y que planea el mantenimiento y restauración de la integridad del ecosistema, la protección de la salud humana y el desarrollo sustentable. México asevera que a pesar de que las concesiones para el proyecto de la presa Arcediano aún no han sido otorgadas, la CNA ha buscado asegurar que el recurso del agua sea utilizado de forma sustentable y de una forma integral al estar proveyendo asistencia técnica al CEAS Jalisco. Esto incluye los planes del CEAS Jalisco para limpiar el Río Santiago en paralelo a la construcción de la presa Arcediano. México señala que cuando se otorguen las concesiones para la desviación, extracción o derivación de aguas de propiedad nacional relacionadas con el proyecto de la presa, tendrán por objeto aprovechar los caudales existentes para la construcción de una presa de almacenamiento que permita llevar agua a la zona conurbada de Guadalajara. México también afirma que el RIA condicione la construcción de la presa a tomar las medidas para proteger las especies que pudieren ponerse en riesgo, amenazadas o sujetas a protección especial. Así también, México reconoce en su respuesta su intención de ubicar la cortina de la presa en el Río Santiago ya que este presenta un mayor grado de alteración que el Río Verde.¹¹²

México señala en su respuesta cómo ha llevado a cabo acciones para cumplir con lo dispuesto en dicho artículo 157. Explica que la participación pública se ha cumplido a través de, por lo menos, el Plan Nacional de Desarrollo, las reuniones de opinión ciudadana, el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Programa Nacional Hidráulico, los Consejos de Cuenca, los Consejos Consultivos del Agua, los foros de consulta con expertos, las consultas públicas, los Programas Hidráulicos Regionales 2002-2006, el Programa Hidráulico de la Región VIII Lerma-Santiago-Pacífico, el proceso de consulta pública Proyecto Presa Arcediano, que se llevó a cabo mediante la creación por el gobierno del estado de Jalisco de un grupo interdisciplinario de análisis de alternativas para el abastecimiento de agua a la zona conurbada de Guadalajara y otro grupo posterior

¹¹² Página 57 de la Respuesta de México.

derivado de la reunión y consulta pública de la Manifestación de Impacto Ambiental.

Al revisar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado observa que las aseveraciones hechas respecto a la presa Arcediano tienen cierta relación con las demás aseveraciones en la petición respecto de los Consejos de Cuenca y la contaminación del Río Santiago. El enfoque de las aseveraciones hechas por los Peticionarios consta en que la presa Arcediano no contribuirá a restaurar el equilibrio del ecosistema acuático. Incluso tanto los Peticionarios como México parecen reconocer que el proyecto de la presa por sí mismo no atenderá por sí sola el problema de la contaminación del Río Santiago. México explica que ese problema será resuelto con acciones futuras y por las condicionantes y criterios a los que parece haber sujetado el proyecto de la presa. Las aseveraciones de los Peticionarios sobre la participación pública se relacionan no solo a la participación respecto del proyecto de la presa sino de forma más amplia, en que los comentarios de grupos como los Peticionarios sean considerados no solo en la adopción de planes y políticas sino también en su implementación. Así, el Secretariado concluye que las cuestiones de la presa Arcediano que se relacionen a la restauración del equilibrio del ecosistema acuático del Río Santiago deberían ser incluidas, según sean apropiadas en el expediente de hechos que trate sobre las aseveraciones hechas por los Peticionarios respecto a los Consejos de Cuenca y la contaminación del Río Santiago.

V. RECOMENDACIÓN

Por las razones arriba expuestas, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta de México, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa al Consejo mediante esta notificación.

La petición y la respuesta de México dejan abiertas cuestiones centrales sobre si México ha aplicado de manera efectiva sus leyes ambientales alusivas a 1) la operación del Consejo de Cuenca de la Cuenca en cuestión y de cómo sus acuerdos tienen o podrían efectos de actos de autoridad y 2) la implementación por parte de México de un sistema de monitoreo de la calidad del agua del Río Santiago y la toma de medidas apropiadas en respuesta a dicho monitoreo. A pesar de que la petición refiere a la totalidad de la Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico, los hechos señalados en ella se concentran en las zonas donde se localizan el Lago de Chapala, Arcediano, Juanacatlán, el río Santiago y el río Verde, y por ello el expediente de hechos se enfocará en estas áreas de la Cuenca incluyendo también las consideraciones que pudiere tener el proyecto de la Presa Arcediano, así como información general sobre esta Cuenca, según sea necesario y relevante.

Por consiguiente, en conformidad con el artículo 15(1), y por las razones expuestas en esta notificación, el Secretariado informa al Consejo su determinación de que elaborar un expediente de hechos para esta petición contribuirá al cumplimiento de los objetivos del ACAAN.

Lago de Chapala –
Notificación al Consejo

A14/SEM/03-003/45/ADV
DISTRIBUCIÓN: General
ORIGINAL: Español

Sometida respetuosamente a su consideración, con fecha 18 de mayo de 2005.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: William V. Kennedy
Director Ejecutivo