

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(3) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionarios:	Comité de Derechos Humanos de Tabasco Asociación Ecológica Santo Tomás
Representados por:	Efraín Rodríguez León José Manuel Arias Rodríguez
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición revisada:	3 de octubre de 2007
Petición original:	26 de julio de 2007
Fecha de la determinación:	8 de abril de 2009
Núm. de petición:	SEM-07-005 (<i>Residuos de perforación en Cunduacán</i>)

I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o el “Acuerdo”) crearon un proceso por el que cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental puede presentar una petición cuando considere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) examina inicialmente las peticiones recibidas con base en los criterios establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple tales criterios, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta de la Parte —si la hubiere— y, en conformidad con el ACAAN y las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (las “Directrices”), el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos. Cuando el Secretariado considera que se justifica la elaboración de un expediente de hechos, así lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, descarta la petición. Ahora bien, en conformidad con el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte en cuestión puede notificar si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite.
2. El 26 de julio de 2007, el Comité de Derechos Humanos de Tabasco y la Asociación Ecológica Santo Tomás (los “Peticionarios”) presentaron al Secretariado una petición (la “petición original”) en la que aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que la empresa Consorcio de Arquitectura y Ecología (“Caresa”) realiza en el municipio de Cunduacán, Tabasco. El 12 de septiembre de 2007, el Secretariado determinó que la petición original no satisfacía algunos de los criterios enlistados en el artículo 14(1), entre otros aspectos por carecer de información sobre la legislación

ambiental en cuestión, y así lo notificó a los Peticionarios, otorgándoles 30 días para presentar una versión revisada de su petición. El 10 de octubre de 2007, los Peticionarios presentaron una nueva petición con información sobre la legislación ambiental en cuestión, así como con información para documentar sus aseveraciones (la “petición revisada”).

3. El 13 de diciembre de 2007, el Secretariado determinó que la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó una respuesta de México en términos del artículo 14(2). El 12 de mayo de 2008, México presentó su respuesta (la “respuesta”), informando que ésta contenía información confidencial en conformidad con el artículo 39 del ACAAN, y tres días después, presentó un resumen de la información confidencial de la respuesta, para su divulgación al público.
4. Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta de México, **el Secretariado da por terminada la petición SEM-07-005 conforme al artículo 14(3)(a), en virtud de la existencia de recursos pendientes de resolverse.** Mediante la presente determinación, y en apego al inciso 9.4 de las Directrices, el Secretariado explica las razones por las cuales ha decidido no continuar con el proceso relativo a esta petición.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

5. Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 28 fracción IV, 35 bis 1, 170 y 170 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), y 5 inciso M, fracción I, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA). Los Peticionarios aseveran que el gobierno de México está omitiendo la aplicación efectiva de la citada legislación ambiental en relación con un proyecto para la para la construcción y operación de una planta de tratamiento de lodos, recortes de perforación, aguas residuales y residuos industriales (el “Proyecto”), promovido por la empresa Caresa.¹ Los Peticionarios manifiestan que el Proyecto en cuestión se realiza a una distancia de 25 metros de asentamientos humanos en Cunduacán, Tabasco, y se hace sin contar con las medidas de seguridad ordenadas en la autorización en materia de impacto ambiental, lo que está ocasionando problemas de salud a los habitantes de la localidad.²
6. A decir de los Peticionarios, Caresa inició el Proyecto el 6 de septiembre de 2004, sin contar con la debida autorización en materia de impacto ambiental y, para obtenerla, la empresa proporcionó información falsa respecto del inicio de actividades en una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) que no ingresó para su evaluación sino hasta diciembre de 2004.³
7. Los Peticionarios manifiestan que en abril de 2005, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) informó a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) —facultada para dictaminar la MIA— que Caresa utilizó para el relleno del sitio del Proyecto

¹ Petición revisada, p. 10.

² Petición original, pp. 2, 3 y 6.

³ *Ibid.*, pp. 3-4.

recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida.⁴ El 3 de junio de 2005, la DGIRA emitió la autorización en materia de impacto ambiental, condicionando la ejecución del Proyecto a la realización de trabajos de limpieza del predio consistentes en la remoción, tratamiento y disposición final de lodos utilizados para el relleno del sitio.⁵ Aseveran también que, a pesar de que la DGIRA estableció como condicionante la restauración previa del sitio, no fijó un plazo para su cumplimiento ni consideró otras medidas para la protección del ambiente y la salud humana.⁶ De acuerdo con los Peticionarios, en agosto de 2005 comunicaron el asunto por escrito a la delegación de la Profepa en el estado de Tabasco, solicitando hacer efectivo el cumplimiento de las condicionantes de la autorización de impacto ambiental; sin embargo, supuestamente no encontraron una respuesta satisfactoria⁷ y —señalan— no se les informó adecuadamente acerca de las multas y medidas de seguridad impuestas por la Profepa.⁸

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE MÉXICO

A. Existencia de recursos pendientes de resolución

8. En su respuesta, México notifica al Secretariado la existencia de un procedimiento administrativo ante la Profepa, un procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y un procedimiento penal ante la Procuraduría General de la República (PGR),⁹ los cuales —afirma México— están relacionados directamente con el asunto planteado en la petición, por lo que solicita al Secretariado que dé por terminado el trámite de la petición, en conformidad con el artículo 14(3)(a) del Acuerdo.

B. Improcedencia de la petición

9. México señala que la petición SEM-07-005 era inadmisibile porque no identifica claramente a la persona y a la organización que la presenta,¹⁰ y por lo tanto no satisface el inciso b) del artículo 14(1) del ACAAN ni el inciso 2.2 de las Directrices. Asevera, además, que al no haberse adjuntado documentos comprobatorios del domicilio que se señala en la petición,¹¹ no se satisface el inciso f) del artículo 14(1) del ACAAN. Asimismo, México cuestiona que el Secretariado haya admitido la petición porque estima que ésta no proporcionó información suficiente para sustentar las aseveraciones de los Peticionarios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14(1)(c) del Acuerdo. Al respecto, México afirma que la petición no

⁴ Anexo de la petición original: Oficio EOO.-DGIFC.-0321/2005, de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

⁵ Petición original, p. 6.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*, pp. 6-7.

⁸ *Ibid.*, pp. 9.

⁹ Respuesta, p.1.

¹⁰ *Ibid.*, p. 15.

¹¹ *Ibid.*, pp.19-20.

contenía una relación sucinta de los hechos en los que fundan la supuesta omisión de México y que no incluía las pruebas documentales para sustentar la petición.¹²

C. Presuntas omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental

10. México señala que investigó si en el sitio en cuestión se llevaban a cabo obras o actividades que pudieran haber ocasionado desequilibrio ecológico grave; verificó si Caresa contaba con las autorizaciones, licencias y permisos correspondientes y si la empresa cumplía con las medidas de seguridad impuestas en la autorización en materia de impacto ambiental; instauró un procedimiento administrativo en el que impuso dos multas: la primera por violaciones a la legislación en materia de impacto ambiental y otra por incumplimiento de las medidas ordenadas por la Profepa;¹³ verificó el cumplimiento de medidas correctivas derivadas de una resolución en el procedimiento administrativo; solicitó a la autoridad fiscal el inicio de un procedimiento administrativo de ejecución del cobro de la segunda multa, e interpuso ante la PGR una denuncia penal en contra de funcionarios de la empresa Caresa por hechos que puedan ser constitutivos del delito tipificado en el artículo 420 Quater, fracción V del Código Penal Federal (CPF).¹⁴
11. Respecto de la aseveración en la petición sobre la supuesta omisión en la atención y trámite de dos denuncias populares, México informa que ambas han sido debidamente atendidas e informados los Peticionarios de su curso legal.¹⁵ Sobre la afirmación de la supuesta peligrosidad ambiental del Proyecto, México informa que los residuos y materiales peligrosos se consideraron en la MIA y que los procesos y tecnologías fueron analizadas debidamente por la DGIRA.¹⁶ Agrega que mediante el otorgamiento de la autorización en materia de impacto ambiental, se condicionó la ejecución del Proyecto a la realización de la compactación e impermeabilización del suelo, con la colocación de arcilla y una geomembrana de polietileno de alta densidad en cada una de las presas de tratamiento de residuos a fin de evitar la infiltración al subsuelo de algún contaminante.¹⁷
12. México hace referencia a la disposición de materiales contaminantes sin previa autorización por parte de Caresa. Al respecto, asevera que estableció como condicionante del Proyecto la restauración previa del sitio, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente,¹⁸ por lo que —afirma— aplicó efectivamente el artículo 28 de la LGEEPA que prevé la obligación de obtener autorización en materia de impacto ambiental, previo a la realización de obras o actividades.

¹² *Ibid.*, pp.21, 40-42.

¹³ La primera multa fue impuesta el 11 de agosto de 2006 por 1,658,673.60 pesos y la segunda se impuso el 15 de enero de 2007 por \$1,719,380.

¹⁴ Respuesta, pp.43-44.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 46-49.

¹⁶ *Ibid.*, p. 54.

¹⁷ *Ibid.*, p. 56.

¹⁸ *Ibid.*, p. 64.

13. Por cuanto a la aseveración de los Peticionarios sobre la supuesta falta de sanción a Caresa por la disposición de lodos de perforación sin medidas de prevención adecuadas, México hace notar que ordenó las medidas de seguridad necesarias, cuyo incumplimiento originó la imposición de sanciones. México hace notar además que la Profepa interpuso ante la PGR una querrela por delitos ambientales.¹⁹ Lo anterior —concluye México— indica que la Profepa ordenó a Caresa una serie de medidas de urgente aplicación, cuyo incumplimiento dio origen a sanciones administrativas y un procedimiento penal en contra de la empresa.²⁰

IV. RAZONAMIENTO DEL SECRETARIADO

14. La presente determinación corresponde a la etapa del procedimiento de peticiones prevista en el artículo 14(3) del ACAAN. El Secretariado ha considerado las objeciones procedimentales de México sobre la admisibilidad de la petición y no encuentra razones contundentes para variar su determinación del 13 de diciembre de 2007. Ahora bien, a la luz de la información proporcionada por México en su respuesta, relativa a la existencia de procedimientos pendientes, y en conformidad con el artículo 14(3)(a), el Secretariado determina no continuar con la petición SEM-07-005 y presenta a continuación las razones de su determinación.

A. Consideración sobre la admisibilidad de la petición en conformidad con el artículo 14(1), incisos b), c) y ,f), del ACAAN

15. México asevera que el Secretariado no debió admitir la petición SEM-07-005 porque no cumple con los incisos b), c) y f) del artículo 14(1) del ACAAN. El Secretariado no encuentra que las aseveraciones de México constituyen una razón para modificar su determinación del 13 de diciembre de 2007.
16. El **artículo 14(1)(b)** del ACAAN y el inciso 2.2 de las Directrices señalan que el Secretariado está autorizado para examinar una petición si ésta “identifica claramente” a la persona u organización que la presenta. México asevera que la petición no identifica claramente a las personas y organizaciones que presentan la petición, en virtud de que no se adjuntaron documentos que permitan identificar claramente a Efraín Rodríguez León y José Manuel Arias Rodríguez, ni a las asociaciones denominadas Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C., y Asociación Ecológica de Santo Tomás, A.C., además de que no se incluyen los contratos constitutivos de dichas asociaciones ni las constancias del Registro Público de la Propiedad.²¹
17. El Secretariado consideró en su determinación del 13 de diciembre de 2007 que la mención del nombre y dirección de la persona u organización que presentó la petición fue suficiente para que el Secretariado pudiera identificar claramente a los Peticionarios y comprobar la residencia o establecimiento en el territorio de una Parte. Ni el Acuerdo ni las Directrices

¹⁹ *Ibid.*, pp. 66-69.

²⁰ *Ibid.*, pp. 71-74.

²¹ *Ibid.*, p. 16.

indican que los requisitos para acreditar la identificación de un peticionario y de su residencia sean como México los asevera en su respuesta.

18. El **inciso c) del artículo 14(1)** del ACAAN establece que una petición debe proporcionar “información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla”. El inciso 5.3 de las Directrices añade que una petición debe contener “una relación sucinta de los hechos” en los que está basada. México alega que la petición no satisface dicho requisito porque las aseveraciones de los Peticionarios no se substancian mediante una “relación sucinta de los hechos”.²² Sin embargo, Secretariado consideró que los hechos descritos y las pruebas documentales adjuntas a la petición permitieron examinarla y fueron suficientes para sustentar la petición y la aseveración central en ésta: la supuesta omisión de México en la aplicación efectiva de las condicionantes en la autorización de impacto ambiental para la realización de un proyecto de tratamiento y disposición final de residuos de lodos de perforación en Cunduacán, Tabasco.
19. En su determinación del 13 de diciembre de 2007, el Secretariado tomó en cuenta la siguiente información adjunta a la petición:
 - a) Oficio PFFA.27.07/00073/2005, de fecha 10 de enero de 2005, emitido por el delegado de la Profepa en el estado de Tabasco, y oficio SPADS/1189/2004, de fecha 19 de noviembre de 2004, emitido por la Dirección de Protección y Evaluación Ambiental de la Sedespa. Esa documentación se relaciona con las visitas de inspección al sitio del Proyecto y la aseveración de los Peticionarios de que la ni la Profepa ni la Sedespa encontraron evidencias de suelo contaminado.
 - b) Resumen ejecutivo de la manifestación de impacto ambiental del Proyecto. Este documento —ingresado por Caresa ante la DGIRA en diciembre de 2004— señala que el avance del Proyecto al momento de elaborar el estudio era de cero por ciento y se relaciona con la aseveración de los Peticionarios sobre la supuesta falsedad de la información para obtener la autorización en materia de impacto ambiental.
 - c) Oficio EOO.-DGIFC.-0321/2005, de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa. En esa documentación se observa que la Profepa solicitó a la DGIRA:

[n]egar la autorización en materia de impacto ambiental a la empresa CARESA, para el proyecto que se localiza en el [m]unicipio de Cunduacán, Tabasco, hasta en tanto demuestre a esta Secretaría que efectuó el retiro de los citados materiales y, en su caso, el saneamiento del suelo, toda vez que dicha empresa inició la construcción del proyecto sin contar con la referida autorización.
 - d) Oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05, de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la DGIRA, en el que asienta que Caresa:

²² *Ibid.*, p. 21.

[u]tilizó recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida por la Profepa [y que] dichos recortes se emplearon para el relleno del predio donde se pretende llevar a cabo el proyecto.

- e) Resolución administrativa en el expediente PFFA/SII/DGIFC/47/0003-06, de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa, en la que se documenta una multa impuesta a Caresa por no llevar a cabo las medidas ordenadas en la autorización en materia de impacto ambiental.
20. De donde se desprende que, en efecto, la petición fue acompañada de información suficiente para sustentar las aseveraciones centrales de los Peticionarios.
21. El **inciso f) del artículo 14(1)** del ACAAN establece que una petición debe “presentarse por una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.” México alega que el cumplimiento con este requisito debe demostrarse mediante una constancia de domicilio o de residencia, o mediante cualquier otro documento que fehacientemente así lo demuestre, y no sólo por su dicho. Al respecto, México señala que los Peticionarios indicaron cierto domicilio del que, sin embargo, no adjuntaron ningún documento comprobatorio,²³ por lo que la petición no cumplió con el requisito del artículo 14(1)(f).
22. Nada en las Directrices o el Acuerdo indican que el Secretariado deba solicitar la acreditación del domicilio de la manera en que lo solicita México en su respuesta.
23. La oración inicial del artículo 14(1) requiere al Secretariado determinar (guiado por el inciso 7 de las Directrices) si una petición cumple con los seis criterios en él establecidos. Al hacer esa determinación, con frecuencia resulta necesario interpretar el sentido de las disposiciones del artículo 14(1). El que el Secretariado pueda interpretar sus instrumentos constitutivos se funda en la doctrina de la “efectividad” que el derecho público internacional adopta, y que ha sido descrita en recientes laudos arbitrales:

[L]as organizaciones internacionales han procedido regularmente a la interpretación de sus instrumentos constituyentes [...] aplicando el concepto de “efectividad” institucional. Aun cuando el texto básico tal vez no confiera explícitamente a la organización atribuciones para actuar de una manera específica, el derecho internacional entraña la autorización, e incluso la exigencia de que la organización, si lo juzga necesario para poder desempeñar efectivamente todas sus funciones, interprete sus procedimientos de una manera constructiva orientada al logro del objetivo que presumiblemente procuraban las partes. Lo mismo es cierto en el caso de los órganos judiciales internacionales. (Fallo relativo a la controversia territorial entre *la Jamahiriya Árabe Libia y el Chad (Informes de la Corte Internacional de Justicia, 1994, págs. 6 y 25)* y los casos que en él se citan para apoyar “uno de los principios fundamentales de la interpretación de los tratados, que siempre se ha respetado en la jurisprudencia internacional, a saber, el de la efectividad ...”).²⁴

²³ *Ibid.*, pp. 20-21.

²⁴ Comisión de Límites entre Eritrea y Etiopía, Declaración de la Comisión del 27 de noviembre de 2006, Consejo de Seguridad de la ONU, Doc. S/2006/992, 15 de diciembre de 2006, 10-34, p. 15.

24. A pesar de que el Secretariado no es una corte o un órgano de resolución de controversias, es parte integral de una organización internacional —la Comisión para la Cooperación Ambiental— y considera que, para emitir las determinaciones previstas en los artículos 14 y 15 y, por lo tanto, llevar a cabo su mandato, necesariamente debe serle posible interpretar las disposiciones de los artículos 14 y 15 y disposiciones relativas en el ACAAN, como el artículo 45. Además, el inciso 5.6(b) de las Directrices orienta al Secretariado a considerar “si el estudio ulterior de los asuntos planteados contribuiría a alcanzar las metas del Acuerdo”. Al evaluar si una petición cumple los requisitos del Artículo 14(2), el Secretariado debe a su vez considerar si “la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo”. En conformidad con el artículo 31(1) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, (la “Convención de Viena”), “[u]n tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.²⁵ En diversas partes de las Directrices y del ACAAN, se orienta al Secretariado para interpretar y aplicar las disposiciones de los artículos 14 y 15 del ACAAN, a la luz de su objeto y fin, (v.gr. “los objetivos del ACAAN”). El artículo 31(1) de la Convención de Viena ayuda a elucidar esta tarea.
25. A la luz de lo anterior, y habiendo revisado cuidadosamente la respuesta de México en relación con la aplicación de los incisos b), c) y f) del artículo 14(1), el Secretariado considera que:
- a) El sentido corriente de las palabras “identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición” del artículo 14(1)(b), tomado en el contexto del propio artículo, no requiere explícitamente los tipos de documentación que México señala en su respuesta. En este caso, fue posible identificar a los Peticionarios a través de la información proporcionada al Secretariado: los nombres, direcciones y datos de contacto, mismos que el Secretariado verificó mediante ulterior correspondencia. En cuanto al objeto y fines del artículo 14(1)(b), parecen identificarse tres vertientes: en primer lugar, ayudar a establecer el carácter *bona fide* de una petición y, junto con el artículo 14(1)(f), a determinar si proviene de una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte; segundo, permitir al Secretariado comunicarse con el peticionario en la medida que sea necesario y en conformidad con las disposiciones aplicables del Acuerdo y las Directrices, particularmente las que requieren al Secretariado se comunique por escrito por medios confiables de comunicación y que ordenan que se informe al peticionario del avance de su petición (directrices 3.7 y 3.9, respectivamente); tercero, permitir a la Parte en cuestión determinar si existen procedimientos pendientes o cuestiones que involucren al peticionario. En esta petición, no hubo duda alguna sobre la identidad de los Peticionarios que pueda haber motivado la solicitud de los documentos que México asevera eran necesarios para la adecuada aplicación del artículo 14(1)(b). Al referirse a la identidad de los Peticionarios, México en su respuesta no prueba lo contrario. Sin embargo, si el Secretariado hubiese tenido dudas sobre la identidad de los Peticionarios durante el examen inicial de la petición o al analizar la respuesta de

²⁵ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 23 de Mayo de 1969, 1155 U.N.T.S. 331.

México, habría solicitado a los Peticionarios aclarar su identidad, posiblemente mediante la solicitud del tipo de documentos que México señala. Si la identidad de los Peticionarios no hubiese sido claramente establecida en conformidad con el artículo 14(1)(b), el Secretariado no habría continuado con el trámite de la petición.

- b) El artículo 14(1)(c) establece que una petición debe “proporciona[r] información *suficiente* que permita al Secretariado *revisarla* [énfasis añadido]”. Sin embargo, cuando México cuestiona la determinación del Secretariado de solicitar una respuesta de la Parte, parece pedirle que, al analizar el cumplimiento del inciso c) del artículo 14(1), aplique niveles de examen que se encuentran en fases posteriores del proceso. El artículo 14(1)(c), sin embargo no parece referirse a la consideración de los méritos de las aseveraciones hechas en una petición, como sí lo hace el artículo 15(1) con arreglo al cual el Secretariado considera si se amerita la elaboración de un expediente de hechos. Más aún, no hay en las Directrices o el Acuerdo definición sobre lo que constituye una “relación sucinta de los hechos” ni lo que son “las pruebas documentales” que puedan ser necesarias para revisar una petición. Aquí, una vez más, el Secretariado debe usar su discreción al interpretar el sentido ordinario del artículo 14(1)(c) a la luz de su objeto y fines. El requisito del artículo 14(1) en el sentido de que una petición deba contener “información suficiente” que permita al Secretariado “revisarla”, parece — simplemente— denotar que una petición debe incluir información suficiente para que el Secretariado pueda valorar si se satisfacen o no los criterios del listado a) a f) del artículo 14(1), criterios que en buena medida pueden, razonablemente, caracterizarse como de naturaleza administrativa. En cuanto a la objeción de México de que la petición no contiene una relación sucinta de los hechos, es importante considerar que el inciso 3.3 de las Directrices limita la extensión de las peticiones a no más de 15 páginas mecanografiadas en hojas tamaño carta. Se requiere que dentro de esa extensión una petición cubra los elementos establecidos en los incisos a) a f) del artículo 14(1) y además dé cuenta de los criterios establecidos en el apartado 5 de las Directrices. En este caso, la petición —de once páginas de extensión, incluidas las citas— contenía aseveraciones relacionadas a un lapso de más de dos años. En opinión del Secretariado, los Peticionarios proporcionaron una relación sucinta de los hechos que en, efecto, le permitió llevar a cabo una revisión inicial de la petición en conformidad con el artículo 14(1).
- c) En el mismo orden de discusión del anterior punto a), el Secretariado considera que el sentido corriente del artículo 14(1) de ninguna manera entraña el requisito de exhibir al Secretariado evidencia documental que acredite que el peticionario reside o está establecido en el territorio de una de las Partes.²⁶ Nada en las Directrices o el Acuerdo especifica que deba proporcionarse al Secretariado semejante prueba para evaluar si una

²⁶ El Secretariado encuentra mayor soporte a la consideración de que puede interpretar así los artículos 14(1)(b) y (f), dentro de su ámbito de discrecionalidad, en el mandato que establece que el Secretariado ha de salvaguardar la identidad de un peticionario si éste así lo solicita, en conformidad con el artículo 11(8)(a) del ACAAN y el inciso 17.1 de las Directrices. Cuando el Secretariado debe salvaguardar la identidad del peticionario en conformidad con el artículo 11(8)(a) del ACAAN y la Directriz 17.1, queda sólo a discreción del propio Secretariado determinar la identidad del peticionario, toda vez que ésta no puede revelarse a un tercero.

petición cumple con el criterio del artículo 14(1)(f), el cual parece ocuparse — simplemente— de establecer que el peticionario está en el territorio de alguna de las Partes del ACAAN y no en otro estado que no forma parte del Acuerdo. En esta petición, los Peticionarios proporcionaron nombres, números telefónicos, dirección y correos electrónicos en México; además, la petición original portaba el sello de, al parecer, un oficial del municipio de Cunduacán. No hubo elementos que pudieran haber hecho pensar al Secretariado que los Peticionarios no eran una “persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte”. Sin embargo, si la revisión inicial de la petición o el análisis de la respuesta de México hubiesen arrojado dudas sobre la identidad de los Peticionarios, el Secretariado habría solicitado a los Peticionarios la inmediata aclaración sobre su residencia o establecimiento en el territorio de una de las Partes. Si la residencia de los Peticionarios no hubiera sido claramente establecida en conformidad con el artículo 14(1)(f), el Secretariado no habría continuado con el trámite de la petición.

26. En vista de lo anterior, el Secretariado evoca previas determinaciones relacionadas con el artículo 14(1) para afirmar que “no puede esperarse que una petición contenga una discusión exhaustiva de cada criterio y factor para que ésta cumpla el artículo 14(1) [...] para hacer una consideración más profunda”.²⁷

B. Consideración sobre la existencia de recursos pendientes de resolución

27. México solicitó que la información respecto de los procedimientos pendientes de resolución se mantuviera como confidencial y reservada en términos de los artículos 39 (1) y (2) del ACAAN. El inciso 17.3 de las Directrices 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 a “proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.” El 15 de mayo de 2008 México presentó, para su divulgación al público, un resumen de la información confidencial relativa a procedimientos relacionados con el mismo asunto planteado por los Peticionarios.

28. En su respuesta, México solicitó que, con base en el artículo 14(3)(a), el Secretariado desechara la petición SEM-07-005 en virtud de la existencia de procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolución. En relación con lo anterior, México citó un procedimiento administrativo ante la Profepa, un procedimiento contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y un procedimiento penal ante la PGR.

29. El artículo 45(3)(a) del ACAAN define “procedimiento judicial o administrativo” como:

²⁷ SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2), 8 de septiembre de 1999, p. 3. Disponible en <http://www.cec.org/citizen/submissions/details/index.cfm?varlan=english&ID=50> (consulta realizada el 27 de febrero de 2009).

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

30. El Secretariado ha señalado en otras determinaciones²⁸ que al aplicar esta forma excepcional de terminación de la petición, verifica si se trata de un procedimiento judicial o administrativo descrito en el artículo 45(3) del Acuerdo; si el trámite de dicho procedimiento iniciado por la Parte es oportuno de acuerdo con su legislación y está relacionado con el mismo asunto planteado en la petición, y si el procedimiento invocado por la Parte en su respuesta puede —potencialmente— resolver el asunto planteado en la petición. El Secretariado también ha señalado que al excluir procedimientos que caen en el ámbito del artículo 45(3)(a) —e incluso otros que no se ajustan exactamente a la definición de ese artículo— se evita la duplicación de esfuerzos y la interferencia con un litigio pendiente.
31. El Secretariado ya ha determinado que los conceptos de “procedimiento judicial o administrativo” y el término “realizado por una Parte” a los que se refiere el artículo 45(3)(a) del ACAAN deben interpretarse como aquellos procedimientos judiciales o administrativos que hayan sido iniciados por una de las Partes:

En otras palabras, cuando un gobierno se encuentre activamente involucrado en buscar medidas de aplicación relacionadas contra uno o más actores implicados en una petición bajo el artículo 14, el Secretariado está 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 [el artículo] enumera son realizadas casi de forma exclusiva por las autoridades gubernamentales competentes para aplicar o implementar la ley;²⁹

32. Los Peticionarios aseveran que Caresa no ha dado cumplimiento a la condicionante 2 de la autorización en materia de impacto ambiental que ordena la restauración del predio y la colocación de una geomembrana para la realización del Proyecto.
33. El 6 de octubre de 2005, la Profepa realizó una inspección a la empresa Caresa a fin de verificar el cumplimiento con la legislación ambiental y en particular, el estado de cumplimiento de las condicionantes impuestas en la autorización en materia de impacto

²⁸“El compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN impide al Secretariado interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado.” SEM-01-001 (*Cytrar II*), Notificación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). Cfr. SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998); SEM- 03-003 (*Lago de Chapala II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales Carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005), y SEM-05- 002 (*Islas Coronado*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

²⁹ SEM-96-003 (*Oldman River I*), Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) (2 de abril de 1997).

ambiental. Como resultado de la inspección, el 10 de febrero de 2006, la Profepa ordenó a Caresa la realización de medidas de urgente aplicación a fin de llevar a cabo las acciones necesarias para la limpieza del predio donde se llevaba a cabo el Proyecto y realizar la remoción de todo el material que fue utilizado para el relleno del predio. Como consecuencia del incumplimiento a las medidas de urgente aplicación impuestas a Caresa, el 11 de agosto de 2006 la Profepa le impuso una multa de \$1,658,673.60 y le ordenó llevar a cabo las medidas correctivas tendientes a la remediación del sitio en cuestión, en particular, la condicionante 2 de la autorización en materia de impacto ambiental.

34. El 23 de octubre de 2006 la Profepa constató que Caresa no había cumplido con las medidas ordenadas y, como consecuencia, el 15 de enero de 2007 emitió una resolución por la que impuso una segunda multa por \$1,719,380. El 23 de abril de 2007, la Profepa llevó a cabo una nueva visita de inspección a Caresa en la que confirmó el incumplimiento a las medidas correctivas impuestas. México informa que el procedimiento administrativo está suspendido, debido a que Caresa interpuso un recurso en contra de la resolución del 11 de agosto de 2006.
35. El juicio contencioso administrativo iniciado por Caresa se inició ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El 18 de enero de 2008 dicho Tribunal Federal dictó la sentencia que declaró la nulidad de la resolución del 11 de agosto de 2006. Ante tal circunstancia, el 5 de marzo de 2008 la Profepa interpuso el recurso de revisión en contra de dicha sentencia. México informa en su respuesta que el recurso presentado por la Profepa se encuentra aún pendiente de resolución.
36. México planteó además en su respuesta que existe una investigación penal en contra de Caresa ante la agencia del Ministerio Público de la Federación, iniciada por una querrela de la Profepa, por hechos relacionados con el delito previsto en el artículo 420 Quater: fracción V, del CPF, el cual establece:

Se impondrá pena de uno a cuatro años de prisión y de trescientos a tres mil días multa, a quien:

[...]

V. No realice o cumpla las medidas técnicas, correctivas o de seguridad necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa o judicial le ordene o imponga.

37. Si bien una investigación penal en curso por la posible comisión de delitos contra el ambiente no cae dentro de la definición del artículo 45(3) del ACAAN, el Secretariado ha determinado que no puede continuar con el análisis de la petición. El Secretariado ya ha estimado antes que una investigación penal sobre los temas planteados en una petición involucra cierto grado de confidencialidad y sensibilidad, por lo que la preparación de un expediente de hechos, en estas circunstancias, presenta también el riesgo potencial de interferir con la investigación penal.³⁰

³⁰ SEM-00-004 (*Tala en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001).

38. En ese entendido, los procedimientos a los que se refiere México en su respuesta a la petición fueron iniciados por las autoridades pertinentes en ese país; se encuentran debidamente fundamentados en la legislación de dicha Parte, y encuadran —salvo una investigación penal— con el concepto de procedimiento administrativo del artículo 45(3)(a) del ACAAN. Adicionalmente, de la información provista al Secretariado se desprende que tales procedimientos se encuentran en una etapa procesal que, de recomendarse la preparación de un expediente de hechos por esta petición, podría verse interferida o duplicados los procedimientos. También, el Secretariado observa que las cuestiones materia de dichos procedimientos pendientes tratan sobre las aseveraciones hechas en la petición.

V. DETERMINACIÓN

39. Sin emitir una opinión sobre los méritos de las preocupaciones que los Peticionarios han expresado en relación con los posibles efectos ambientales del Proyecto, y en particular por cuanto a que la DGIRA haya emitido la previa y necesaria autorización en materia de impacto ambiental con posterioridad al inicio de obras del Proyecto, el Secretariado ha determinado, por las razones aquí expuestas, que no puede continuar con el procedimiento respecto de la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), en virtud de la existencia de recursos pendientes de resolverse iniciados por México. En conformidad con el apartado 9.4 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN*, se notifica a los Peticionarios y al Consejo de la CCA que se da por concluido el proceso relativo a esta petición.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental


por: Dane Ratliff
Director, Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat
David McGovern, Environment Canada
Scott Fulton, US-EPA
Peticionarios