

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) de que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos

Peticionario:	Movimiento Ambientalista del Noreste
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición original:	11 de julio de 2016
Petición revisada	26 de septiembre de 2016
Fecha de la determinación:	14 de julio de 2017
Núm. de petición:	SEM-16-002 (<i>Acueducto Monterrey VI</i>)

I. INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o el “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que se asevere que una Parte del Acuerdo está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (“mecanismo SEM”, por sus siglas en inglés). El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”)¹ examina las peticiones para determinar, en primer lugar, si satisfacen los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. En caso de que la petición satisfaga tales requisitos, el Secretariado procede a considerar las disposiciones del artículo 14(2) para determinar si solicita una respuesta a la Parte aludida en la petición. Si a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte y, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo, el Secretariado considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, así lo informa al Consejo. En su notificación al Consejo, el Secretariado presenta, de conformidad con el artículo 15(1), una explicación suficiente del razonamiento en que sustenta tal recomendación.² Mediante el voto de dos de las tres partes que lo conforman, el Consejo puede girar instrucciones al Secretariado para que elabore un expediente de hechos.³
2. El 11 de julio de 2016, el organismo Movimiento Ambientalista del Noreste (el Peticionario)⁴ presentó ante el Secretariado de la CCA una petición de conformidad con el

¹ La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) fue creada en 1994 mediante el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), suscrito el 13 de septiembre de 1993 por Canadá, Estados Unidos y México (las “Partes”) y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 21 de diciembre de 1993. Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

² Si desea conocer a detalle las diversas etapas del proceso, así como anteriores expedientes de hechos y determinaciones del Secretariado, consulte la página de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental en el sitio web de la CCA: <www.cec.org/peticiones>.

³ ACAAN, artículo 15(2), nota 1 *supra* [ACAAN].

⁴ Inicialmente, el Movimiento Ambientalista del Noreste solicitó al Secretariado resguardar la confidencialidad de su identidad conforme al artículo 11(8) del ACAAN. El 17 de agosto de 2016, el

artículo 14(1) del ACAAN.⁵ El Peticionario asevera que autoridades del gobierno federal y del estado de Nuevo León están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto a la protección del equilibrio ecológico y la biodiversidad de la región noreste de México con relación al proyecto de construcción de un acueducto para el abastecimiento de agua a la zona metropolitana de Monterrey.

3. El 22 de agosto de 2016, el Secretariado determinó que la petición SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*) no cumplía con los requisitos dispuestos en el artículo 14(1) del Acuerdo, pues era necesario que la petición hiciera cita de las disposiciones que calificaran como “legislación ambiental” conforme al ACAAN.⁶ Conforme al apartado 6.1 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”),⁷ el Secretariado notificó al Peticionario que contaban con 60 días hábiles para presentar una petición que cumpliera con todos los requisitos establecidos en el artículo citado.
4. El 26 de septiembre de 2016, el Peticionario presentó una petición revisada en la que precisa sus aseveraciones y presenta información adicional en respuesta a la solicitud hecha por el Secretariado (en adelante, “petición revisada”).⁸
5. El 19 de diciembre de 2016, el Secretariado determinó que la petición revisada cumplía con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) del ACAAN y solicitó a México una respuesta en conformidad con el artículo 14(2).⁹ El 13 de febrero de 2017, México presentó una respuesta en la que considera que las aseveraciones del Peticionario no eran suficientes para admitir la petición. Asimismo, la Parte sostiene que la petición no hace cita de legislación ambiental en los términos del ACAAN y que no existen actos jurídicos concretos que supongan la falta de aplicación.¹⁰
6. Tras analizar la petición revisada a la luz de la respuesta de México, el Secretariado determina que la petición SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos. La respuesta de México deja claro que el proyecto aún no se ha concretado material o jurídicamente, por lo cual no es posible identificar actos de los que se pueda desprender la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental. El razonamiento del Secretariado se expone a continuación.

Peticionario autorizó, mediante correo electrónico enviado al oficial jurídico del Secretariado, la divulgación de su nombre.

⁵ Véase: SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*), Petición con base en el artículo 14(1) (11 de julio de 2016).

⁶ Véase: SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*), Determinación con base en el artículo 14(1) (22 de septiembre de 2015) [Determinación artículo 14(1)].

⁷ *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, disponible en: <www.cec.org/directrices> (consulta realizada el 2 de mayo de 2017) [Directrices].

⁸ SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*), Petición revisada con base en el artículo 14(1), 26 de septiembre de 2016 [Petición revisada].

⁹ SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) del ACAAN (19 de diciembre de 2016) [Determinación artículos 14(1) y (2)].

¹⁰ SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*), Respuesta de la Parte con base en el artículo 14(3) (13 de febrero de 2017) [Respuesta].

II. ANÁLISIS

7. El Peticionario asevera que el proyecto denominado Monterrey VI (en adelante “el proyecto”), promovido por el gobierno estatal de Nuevo León, plantea la construcción de un acueducto para el abastecimiento de agua a la zona metropolitana de Monterrey. El acueducto llevará el líquido desde el río Pánuco, en Veracruz, lo que implica el trasvase entre tres cuencas, así como atravesar los estados de San Luis Potosí y Tamaulipas antes de llegar a Nuevo León.¹¹
8. El Peticionario afirma que de llevarse a cabo el proyecto Monterrey VI se ocasionarán daños ambientales irremediables a los ecosistemas y la biodiversidad,¹² y despojará a numerosas comunidades campesinas e indígenas, así como a las generaciones futuras, del agua de la que dependen.¹³ Sostiene, asimismo, que la cuenca del río Pánuco, desde la cual se traerá el agua, es una de las más contaminadas de México;¹⁴ que las autoridades federales y estatales han ignorado las denuncias y peticiones sobre el asunto;¹⁵ que no se han abierto posibilidades de realizar una consulta pública del proyecto;¹⁶ que la autorización otorgada por la Comisión Nacional del Agua a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey —organismo que opera el suministro de aguas en Nuevo León— no es válida porque carece del aval de los consejos de cuenca,¹⁷ y que la manifestación de impacto ambiental que autorizaría el proyecto carece de información técnica y científica suficiente, además de minimizar las posibles afectaciones tanto a los ecosistemas como a las poblaciones.¹⁸
9. El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 4, 8, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los artículos 28 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental;¹⁹ los artículos 15: fracciones I, II, III, V y XIII, 19 y 21 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA),²⁰ y los artículos 5: fracciones I y II, 7 *bis*: fracción X, y 14 *bis*: fracciones I a V de la Ley de Aguas Nacionales (LAN).²¹ El Peticionario cita además dos instrumentos internacionales: el Convenio sobre la

¹¹ Petición revisada, §4.

¹² *Ibid.*, §2 (“ocasionaría irremediablemente un desequilibrio ecológico”) y §3 (“cambios en la abundancia y diversidad de especies”).

¹³ *Ibid.*, §2.

¹⁴ *Ibid.*, §§2-3.

¹⁵ *Ibid.*, §7.

¹⁶ *Ibid.*, §8.

¹⁷ *Ibid.*, §9.

¹⁸ *Ibid.*, §§3 y 10.

¹⁹ Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, DOF, 7 de junio de 2013.

²⁰ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), DOF, 28 de enero de 1988.

²¹ Ley de Aguas Nacionales, DOF, 1 de diciembre de 1992. Cabe señalar que la petición refiere a la Ley General de Aguas, la cual no es un instrumento normativo que se encuentre vigente en México. De la lectura de las disposiciones y de la transcripción de la ley que hace la petición, es claro que se hace cita de la Ley de Aguas Nacionales (LAN). El Peticionario confirmó lo anterior mediante correo electrónico de fecha 15 de diciembre de 2016.

Diversidad Biológica (CBD)²² y los párrafos 18.8 y 18.9 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.²³

10. El Secretariado determinó que la petición revisada ameritaba una respuesta respecto de las aseveraciones relativas a la aplicación efectiva de la fracción XIII del artículo 15 de la LGEEPA en relación con el derecho de las comunidades a la protección y preservación del agua y otros recursos naturales, incluidas la flora y la fauna, así como a la salvaguarda y uso de la biodiversidad, y la relativa a la aplicación efectiva de los artículos 5: fracción II y 14 bis: fracción III de la LAN en relación con la participación de ciudadanos, comunidades y especialistas en la toma de decisiones para la gestión del río Pánuco y la planificación y autorización del proyecto Monterrey VI. El resto de las disposiciones citadas por el Peticionario antes referidas no ameritaron una respuesta de la Parte.
11. Asimismo, el Secretariado señaló en su determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) que México también podía informar sobre el estado actual que guarda el proyecto de acueducto Monterrey VI.²⁴

A) Resumen de la respuesta de México

12. En su respuesta, México sostiene que la fracción XIII del artículo 15 de la LGEEPA no califica como legislación ambiental porque esa disposición es una declaración de principios que no tiene como propósito la protección de los recursos naturales y es en todo caso una declaración para la conducción de la política ambiental.
13. México sostiene además que el propósito principal de los artículos 5: fracción II y 14 bis: párrafo III de la LAN es la administración del agua y por lo tanto, ambas disposiciones no califican como legislación ambiental conforme al ACAAN.²⁵
14. Por último, México señala que el proyecto Monterrey VI se encuentra todavía en la etapa de concepción y planeación, por lo que no es posible identificar en el mismo actos de aplicación de la legislación ambiental y que, en todo caso, el único acto que puede ser materia del mecanismo SEM es la autorización que la Comisión Nacional del Agua otorgó a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, respecto del cual el Secretariado no solicitó una respuesta.²⁶ En opinión del gobierno de México, la petición revisada se presentó de forma prematura y, al no haberse concretado aún los actos jurídicos que se aseveran en la petición, no ameritaba una respuesta.²⁷

B) Razonamiento del Secretariado

15. El Secretariado estima que, dada la ausencia de hechos materiales o actos jurídicos, está de acuerdo con México en el sentido de que la petición no amerita la preparación de un

²² Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992, ratificado por México el 24 de febrero de 1993 y publicado en el DOF el 7 de mayo de 1993.

²³ *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro, Brasil, 13 de junio de 1992, en: Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, anexo I, U.N., doc. núm. A/CONF.151/26, vol. I.

²⁴ Determinación artículos 14(1) y (2), §57.

²⁵ Respuesta, p. 9

²⁶ Determinación artículos 14(1) y (2), §§36-37.

²⁷ Respuesta, p. 4.

expediente de hechos pues resulta imposible realizar una investigación en torno al proyecto Monterrey VI en este momento. Sin embargo, en aras de atender la preocupación de México por cuanto a la tramitación y admisibilidad de la petición revisada,²⁸ el Secretariado considera necesario presentar una explicación al respecto.

16. Se hace notar que el Secretariado actuó de buena fe al considerar la presunción de actos concretos relacionados con el proyecto Monterrey VI. Es cierto que si bien la petición revisada no adjuntó la manifestación de impacto ambiental del proyecto o su autorización, otras pruebas documentales sí incluidas arrojaban la posible existencia de actos concretos de autoridad. El permiso que la Comisión Nacional del Agua expidió a la entidad denominada Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey hacía suponer, al menos en principio, que el gobierno del estado de Nuevo León habría obtenido las autorizaciones en materia ambiental para la realización del proyecto. Asimismo, el Secretariado consideró que proceder con la fase de respuesta de México, podría darle una oportunidad de ofrecer información sobre el estado del proyecto, pues la preocupación central del Peticionario es la supuesta falta de transparencia en la consulta del proyecto Monterrey VI con la población.²⁹
17. México afirma que el proyecto aún no se ha realizado y que se aún está en la fase de planeación. La respuesta de México se centra en la ausencia de actos jurídicos concretos y la imposibilidad de que ello sea suficiente para solicitar una respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. En todo caso, la afirmación de México en el sentido de que no se han concretado actos o hechos que sean susceptibles de revisión conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN es congruente con la falta de referencias a hechos materiales o actos jurídicos en relación con la ejecución del proyecto Monterrey VI en la petición revisada.
18. El Secretariado estima, por lo tanto, que, en ausencia de actos concretos tales como un permiso o una autorización, no es posible seguir adelante con el trámite de la petición y determina no recomendar la preparación de un expediente de hechos. Lo anterior, sin perjuicio de que el Peticionario presente una nueva petición en la que identifique hechos o actos jurídicos para su análisis conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.
19. La respuesta de México expone también otras preocupaciones respecto de la determinación del Secretariado en el sentido de que algunas de las disposiciones legales citadas por el Peticionario no califican como “legislación ambiental” conforme al ACAAN. Debido a que el estado que guarda el proyecto es determinante respecto de la decisión del Secretariado de no continuar con el trámite de la petición, el Secretariado no atiende la totalidad de las objeciones expuestas por México en su respuesta y sólo hace notar que no concuerda del todo con las aseveraciones de México.³⁰

²⁹ Determinación artículos 14(1) y (2), §57.

³⁰ Con respecto al artículo 15: fracción XIII de la LGEEPA, el Secretariado no considera que una disposición no pueda calificar para su análisis conforme al ACAAN simplemente por contener principios de aplicación de la política ambiental. Si un principio se encuentra articulado adecuadamente a un acto de aplicación concreto, como la expedición de un permiso o el otorgamiento de una autorización para ejecutar un proyecto, puede en efecto, calificar como legislación ambiental conforme al Acuerdo. Además, con respecto a los artículos 5: fracción II y 14 *bis* fracción III de la LAN citados por el Peticionario y abordados por México en su respuesta, el Secretariado considera que la legislación relativa a la administración del agua califica como legislación ambiental conforme al ACAAN. El Secretariado hace notar la existencia de

III. DETERMINACIÓN

27 El Secretariado ha examinado, a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos, la petición SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*) y estima que no existen cuestiones centrales abiertas y, por lo tanto, no se amerita la preparación de un expediente de hechos respecto de la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la fracción XIII del artículo 15 de la LGEEPA, y de los artículos 5: fracción II y 14 *bis*: fracción III de la LAN.

Sometida respetuosamente a consideración del Consejo el día 14 de julio de 2017.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)

Por: César Rafael Chávez
Director ejecutivo, Comisión para la Cooperación Ambiental

ccp: Enrique Lendo, representante alterno de los Estados Unidos Mexicanos
Catherine Stewart, representante alterna de Canadá
Jane Nishida, representante alterna interina de los Estados Unidos de América
Petionario

determinaciones del Secretariado y resoluciones de Consejo previamente emitidas que confirman que las disposiciones relativas a la calidad del agua son en efecto “legislación ambiental” conforme al ACAAN.