

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1)(2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

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:	19 de diciembre de 2016
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 que resida o esté establecida en Canadá, Estados Unidos o México 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. 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 ACAAN. En caso de que el Secretariado considere que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.²
2. El 11 de julio de 2016, el organismo Movimiento Ambientalista del Noreste (el “Peticionario”)³ presentó ante el Secretariado de la CCA la petición SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*) en términos del artículo 14(1) del ACAAN. El Peticionario asevera que las autoridades gubernamentales federales y estatales 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.

¹ La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) fue creada en 1994 mediante el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), firmado 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 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 Peticionario autorizó al Secretariado la divulgación de su nombre.

3. El 22 de agosto de 2016, el Secretariado determinó que la petición no cumplía con los requisitos dispuestos en el artículo 14(1) del Acuerdo, pues era necesario que el Peticionario aclarara aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva de algunas de las disposiciones referidas y que incluyera en su petición información suficiente que permitiera al Secretariado revisarla, así como documentación relativa a la comunicación del asunto a las autoridades pertinentes del gobierno de México. Con acuerdo a los apartados 6.1 y 6.2 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”),⁴ el Secretariado notificó al Peticionario que contaba con 60 (sesenta) días hábiles para presentar una petición que cumpliera con todos los requisitos establecidos en el citado artículo.⁵
4. El 26 de septiembre de 2016, el Peticionario presentó una petición revisada en la que precisa sus aseveraciones, así como información adicional en la que se abordan las cuestiones que el Secretariado le señalara.⁶
5. El Peticionario asevera que el proyecto denominado Monterrey VI (en adelante “el Proyecto” o “Monterrey VI”), 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.⁷
6. El Peticionario afirma que la ejecución del proyecto Monterrey VI ocasionará daños ambientales irremediables a los ecosistemas y la biodiversidad,⁸ y despojará a numerosas comunidades campesinas e indígenas del agua de la que dependen, así como a las generaciones futuras.⁹ Sostiene, asimismo, que la cuenca del río Pánuco, desde la cual se traerá el agua, es una de las más contaminadas de México;¹⁰ que las denuncias y peticiones presentadas a autoridades federales y estatales se han ignorado;¹¹ que no se han abierto posibilidades de realizar una consulta pública para participar en la gestión de los recursos hídricos;¹² que la autorización otorgada por la Comisión Nacional del Agua (Conagua) a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey (SADM) —organismo operador para el suministro de aguas en Nuevo León— no es válida porque carece del aval de los consejos de cuenca,¹³ y que la manifestación de impacto ambiental que autorizaría el Proyecto (la “MIA-Monterrey

⁴ Véase: *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> [las Directrices].

⁵ Véase: SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*), Determinación con base en el artículo 14(1) (22 de agosto de 2016) [Determinación artículo 14(1)].

⁶ Véase: SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*), Petición con base en el artículo 14(1) (26 de septiembre de 2016) [Petición revisada].

⁷ *Ibid.*, §4.

⁸ Petición revisada, §2 (“ocasionaría irremediablemente un desequilibrio ecológico”) y § 3 (“cambios en la abundancia y diversidad de especies”).

⁹ *Ibid.*, § 2.

¹⁰ *Ibid.*, §2-3.

¹¹ *Ibid.*, §7.

¹² *Ibid.*, §8.

¹³ *Ibid.*, §9.

- VI”) carece de información técnica y científica suficiente, además de minimizar las afectaciones a los ecosistemas y las poblaciones.¹⁴
7. 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 (LFRA);¹⁵ 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),¹⁶ 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).¹⁷ El Peticionario cita además dos instrumentos internacionales: el Convenio sobre la Diversidad Biológica¹⁸ y los párrafos 18.8 y 18.9 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (la “Declaración de Río”).¹⁹
 8. Luego de examinar la petición revisada, el Secretariado determina que esta vez satisface todos los requisitos dispuestos en el artículo 14(1) del Acuerdo y que, conforme a los criterios establecidos en el artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México respecto de algunas aseveraciones del Peticionario. Las razones en que se sustenta esta determinación se exponen a continuación.

II. ANÁLISIS

9. El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organismo sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal como el Secretariado ha expresado en determinaciones previas elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, éste no se erige como instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.²⁰ El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

10. El 22 de agosto de 2016, el Secretariado corroboró que la petición incluía el nombre del Peticionario, su domicilio e información para contactarlo y que no contenía

¹⁴ *Ibid.*, §§3, 10.

¹⁵ Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 7 de junio de 2013.

¹⁶ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), DOF, 28 de enero de 1988.

¹⁷ Ley de Aguas Nacionales (LAN), 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. El Peticionario confirmó lo anterior mediante correo electrónico de fecha 15 de diciembre de 2016.

¹⁸ Convenio sobre la Diversidad Biológica, adoptado en Río de Janeiro, Brasil, el 5 de junio de 1992, ratificado en México el 24 de febrero de 1993 y publicado en el DOF el 7 de mayo de 1993.

¹⁹ *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) [Declaración de Río].

²⁰ Véanse SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

información que hiciera concluir que el Peticionario es parte del gobierno o que está bajo su dirección.²¹ Al respecto, la petición revisada no presenta información por la cual el Secretariado deba cambiar su determinación.

11. Por cuanto a que la petición se refiera a cuestiones que efectivamente están teniendo lugar, el Secretariado estima que las aseveraciones del Peticionario cumplen con la condición de referirse a una situación actual, pues las supuestas omisiones a las que se refiere se relacionan con la amenaza al equilibrio ecológico, la biodiversidad y la disponibilidad de agua en los estados de Veracruz, San Luis Potosí, Tamaulipas y Nuevo León por la futura ejecución del Proyecto. No obstante, el Peticionario asevera que “los responsables de la obra se han visto obligados a posponer su inicio” y que “el gobernador de Nuevo León ha hablado de cambiar el proyecto Monterrey IV, pero insiste en la determinación de conservar la concesión del río Pánuco y llevar a cabo un proyecto similar, que no ha querido dar a conocer”.²²
12. Sobre si las disposiciones legales que se citan en la petición encajan en el concepto de legislación ambiental del artículo 45(2) del ACAAN y si las aseveraciones de la petición se refieren a omisiones en la aplicación efectiva de la ley, conforme al mecanismo de peticiones, el Secretariado realizó el siguiente análisis.

1) Legislación ambiental en cuestión

13. El 22 de agosto de 2016, el Secretariado determinó que los artículos 8, 14, 16, 17 y 133 de la Constitución —citados nuevamente en la petición revisada— no califican para ulterior análisis porque no encajan con el concepto de legislación ambiental.²³ Asimismo, el Secretariado señaló que el artículo 1 constitucional le sirve de guía para su análisis conforme al artículo 14 del ACAAN, y que los párrafos cuarto y quinto del artículo 4 constitucional, aunque califiquen como legislación ambiental, se consideran sólo para complementar el análisis de otras disposiciones.²⁴ El Secretariado no encuentra mayores razones para variar su determinación respecto de la admisibilidad de las disposiciones referidas.
14. La petición revisada cita nuevamente los artículos 28 y 54 de la LFRA, los cuales establecen, respectivamente, la legitimación para demandar judicialmente la responsabilidad ambiental y el derecho de toda persona a denunciar ante el ministerio público cualquier delito contra el medio ambiente. Al respecto, el Secretariado hizo notar, en su determinación del 22 de agosto de 2016, que las acciones previstas en dichos artículos pueden activarse sólo en caso de que un daño se actualice.²⁵ Al respecto, en la petición revisada se asevera que el “Acueducto Monterrey VI es aún un proyecto [y que todavía] no hay daños que reparar”,²⁶ razón por la que el Secretariado reitera que no considera dichas disposiciones para ulterior análisis.
15. La petición revisada cita disposiciones adicionales respecto de las cuales se asevera la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental. El análisis sobre la admisibilidad de tales disposiciones conforme al artículo 14(1) del ACAAN se

²¹ Determinación artículo 14(1), §9.

²² Petición revisada, §§2 y 12.

²³ Determinación artículo 14(1), §17.

²⁴ *Ibid.*, §§15 y 16.

²⁵ *Ibid.*, §21.

²⁶ Petición revisada, §2.

incluye en los párrafos siguientes.

i) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

16. La petición revisada cita los artículos 15: fracciones I, II, III, V y XIII, 19: fracción II, y 21: fracción I de la LGEEPA.
17. El Secretariado ha determinado que algunas de las disposiciones que se refieren a principios generales —como los reconocidos en el artículo 15 de la LGEEPA—, aunque califiquen como legislación ambiental, en la práctica requieren de a su vez de otras disposiciones concretas que sirvan para su instrumentación.²⁷ En este sentido, los principios contenidos en las fracciones I, II, III y V del artículo 15 de la LGEEPA sirven de guía al Secretariado en el análisis de disposiciones concretas.²⁸ Por su parte, la fracción XIII del mismo artículo, que establece “garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine[n] la presente Ley y otros ordenamientos aplicables”, tiene la concreción suficiente como para considerarla en el proceso de peticiones.²⁹ Sin embargo, se estima que no califican como legislación ambiental los elementos del artículo 15: fracción XIII de la LGEEPA que tienen que ver específicamente con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, de manera que, conforme al artículo 45(2)(b) del ACAAN, el Secretariado excluirá de su análisis “la administración [...] de recursos naturales [...] por poblaciones indígenas”.³⁰
18. Respecto del artículo 19: fracción II de la LGEEPA, que establece los criterios para

²⁷ Véase: SEM-15-002 (*Manejo de residuos de TV analógicas*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (1 de marzo de 2016).

²⁸ El artículo 15 de la LGEEPA establece lo siguiente:

Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

- I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;
- II. Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad;
- III. Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico;

[...]

- V. La responsabilidad respecto al equilibrio ecológico, comprende tanto las condiciones presentes como las que determinarán la calidad de la vida de las futuras generaciones.

²⁹ Nótese que, conforme a la Ley de Aguas Nacionales (LAN), artículo 3: fracción XXVIII, los actos de gestión del agua comprenden la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad.

³⁰ Véase: SEM-95-002 (*Claúsula de Silvicultura*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (8 de diciembre de 1995), p. 3. (“Si bien la petición *Claúsula de Silvicultura* claramente se refiere al aprovechamiento (forestal) de recursos naturales, el Secretariado analiza la petición en tanto asevere la omisión en la aplicación de la legislación ambiental que se enumera en la cláusula de silvicultura”), El Secretariado también ha excluido el aprovechamiento de recursos naturales de su análisis de una petición, pero dejando las cuestiones relativas a la protección del medio ambiente en: SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*), Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (6 de septiembre de 2012), §30. (“Lo anterior, se hace sin abordar cuestiones relativas a la explotación de recursos naturales y únicamente en relación con el equilibrio ecológico del ANP Parque Nacional Cañón del Sumidero”),

la formulación del ordenamiento ecológico,³¹ el Secretariado considera que, aunque su propósito principal es la protección del medio ambiente, sólo resultaría aplicable si hubiera aseveraciones relativas al ordenamiento ecológico del territorio, lo cual no ocurre en el caso de la petición en cuestión. Por lo tanto, esta disposición no califica para ulterior análisis.

19. El artículo 21: fracción I de la LGEEPA³² establece la obligación de la Federación y los estados en cuanto a diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos que favorezcan el cumplimiento de la política ambiental, al promover un cambio en la conducta de quienes realizan actividades industriales para hacerlas compatibles con el interés colectivo. En efecto, esta disposición tiene como propósito principal la protección del medio ambiente; sin embargo, la petición no presenta aseveraciones concretas a este respecto y, por ello, el Secretariado ha determinado no considerarla para ulterior análisis.

ii) Ley de Aguas Nacionales

20. El Peticionario cita los artículos 5: fracciones I y II, 7 *bis*: fracción X y 14 *bis*: fracciones I, II, III, IV y V de la LAN.
21. Respecto a las fracciones I y II del artículo 5 de la LAN, relativas a la coordinación del Ejecutivo federal con otras autoridades, usuarios y sociedad civil para realizar, mediante los consejos de cuenca, la gestión del agua (fracción I), así como la participación de usuarios y particulares en la realización y administración de obras y servicios hidráulicos (fracción II),³³ el Secretariado estima que ambas, al buscar la gestión del agua mediante una adecuada coordinación y participación social, tienen como propósito principal la protección del medio ambiente y se podrían considerar en un análisis ulterior. Sin embargo, sólo se considerará la fracción II del artículo 5 de la LAN por ser la única que se relaciona directamente con las aseveraciones de la petición en torno a la participación de usuarios del agua y particulares en la gestión del agua.
22. En relación con el artículo 7 *bis*: fracción X de la LAN, que declara de interés público la organización de los usuarios del agua, los prestadores de servicios de agua

³¹ El artículo 19 de la LGEEPA establece:

En la formulación del ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios:
[...]

II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes.

³² El artículo 21 de la LGEEPA plantea:

La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental, y mediante los cuales se buscará:

I. Promover un cambio en la conducta de las personas que realicen actividades industriales, comerciales y de servicios, de tal manera que sus intereses sean compatibles con los intereses colectivos de protección ambiental y de desarrollo sustentable.

³³ El artículo 5: fracciones I y II de la LAN establece:

Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, el Ejecutivo Federal:

I. Promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica será a través de los Consejos de Cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad, conforme a las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos;

II. Fomentará la participación de los usuarios del agua y de los particulares en la realización y administración de las obras y de los servicios hidráulicos [...]

y la sociedad civil para participar en los consejos de cuenca,³⁴ el Secretariado considera que constituye una disposición que establece un criterio de aplicación de la ley, mas no una obligación específica que pueda aplicarse a una situación concreta, por lo que, si bien encaja en el concepto de legislación ambiental en términos del ACAAN, sólo se considerará a la luz de otras disposiciones.

23. Por su parte, el artículo 14 *bis*: fracciones I, II, III, IV y V de la LAN, relativo a las obligaciones de la Conagua en materia de promoción y fomento de la participación social en la planificación y gestión del agua,³⁵ es una disposición que califica como legislación ambiental pues su propósito principal es la protección del medio ambiente. Sin embargo, para el análisis de la petición SEM-16-002, se considerará sólo la fracción III relativa a las medidas y acciones que la Conagua debe llevar a cabo para que la opinión de la sociedad y de especialistas se tome en cuenta en lo referente a la gestión del agua, incluidas su conservación, preservación, restauración y uso eficiente.
24. En resumen, con relación a la aplicación efectiva de la LAN, el Secretariado considera que los artículos 5: fracción II, 7 *bis*: fracción X y 14 *bis*: fracción III califican para ulterior análisis.

³⁴ El artículo 7 *bis*: fracción X establece:
Se declara de interés público:

[...]

X. La organización de los usuarios, asociaciones civiles y otros sistemas y organismos públicos y privados prestadores de servicios de agua rurales y urbanos, así como su vinculación con los tres órdenes de gobierno, para consolidar su participación en los Consejos de Cuenca [...]

³⁵ El artículo 14 *bis*: fracciones I a V establece:

“La Comisión”, conjuntamente con los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.

Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Igualmente se facilitará la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos.

Para los efectos anteriores, “la Comisión”, a través de los Organismos de Cuenca y con apoyo en los Consejos de Cuenca:

- I. Convocará en el ámbito del sistema de Planeación Democrática a las organizaciones locales, regionales o sectoriales de usuarios del agua, ejidos y comunidades, instituciones educativas, organizaciones ciudadanas o no gubernamentales, y personas interesadas, para consultar sus opiniones y propuestas respecto a la planeación, problemas prioritarios y estratégicos del agua y su gestión, así como evaluar las fuentes de abastecimiento, en el ámbito del desarrollo sustentable;
- II. Apoyará las organizaciones e iniciativas surgidas de la participación pública, encaminadas a la mejor distribución de tareas y responsabilidades entre el Estado –entendido éste como la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios– y la sociedad, para contribuir a la gestión integrada de los recursos hídricos;
- III. Proveerá los espacios y mecanismos para que los usuarios y la sociedad puedan:
 - a) Participar en los procesos de toma de decisiones en materia del agua y su gestión;
 - b). Asumir compromisos explícitos resultantes de las decisiones sobre agua y su gestión, y
 - c) Asumir responsabilidades directas en la instrumentación, realización, seguimiento y evaluación de medidas específicas para contribuir en la solución de la problemática hídrica y en el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos [...]
- IV. Celebrará convenios de concertación para mejorar y promover la cultura del agua a nivel nacional con los sectores de la población enunciados en las fracciones anteriores y los medios de comunicación, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo V del Título Sexto de la presente Ley, y
- V. Concertará acciones y convenios con los usuarios del agua para la conservación, preservación, restauración y uso eficiente del agua.

iii) Instrumentos internacionales

25. La petición revisada cita los incisos 18.8 y 18.9 de la Declaración de Río, relativos a la ordenación integrada, aprovechamiento y uso del agua. El Secretariado hace notar que las disposiciones citadas por el Peticionario no forman parte de la Declaración de Río, sino del Programa 21 (instrumento también adoptado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992).³⁶ Los párrafos citados del Programa 21, aunque pueden tener como propósito principal la protección del medio ambiente al prever la protección del agua como parte integrante del ecosistema, por el hecho de encontrarse en un instrumento que no es vinculante —como lo sería un tratado internacional— no pueden constituir “legislación ambiental”. En todo caso, los incisos 18.8 y 18.9 del Programa 21 sirven como guía para el Secretariado a efecto de analizar las disposiciones sobre gestión del agua de la legislación ambiental correspondiente.
26. Respecto del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Secretariado no lo considera para ulterior análisis, pues la petición no cita las disposiciones aplicables relacionadas con el asunto que la misma plantea.

2) Aseveraciones sobre omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental

i. Sobre el supuesto riesgo de daño al equilibrio ecológico y la biodiversidad

27. El Peticionario asevera que el Proyecto tendrá un impacto negativo en el equilibrio ecológico y la biodiversidad de la zona noreste de México y que, si bien no hay áreas naturales protegidas en el trayecto del acueducto, cerca de éste se ubican la Reserva de la Biosfera Sierra del Abra-Tanchipa (San Luis Potosí) y el Santuario del Loro Huasteco en Tamuín (Pánuco, Veracruz). Asimismo, el acueducto atravesará municipios de tres estados con una diversidad de comunidades y ecosistemas en los que el Proyecto tendría un impacto perjudicial.³⁷ El Peticionario asevera que la modificación de los cauces de agua afectaría la biodiversidad de ecosistemas, especies y genes, y que el acueducto Monterrey VI indiscutiblemente arrasaría a su paso con flora y fauna.³⁸
28. La petición cita el artículo 15: fracción XIII de la LGEEPA (véase el §17 *supra*).³⁹ Una respuesta de México podría abordar cómo Monterrey VI se propone observar y garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección de los recursos naturales —flora y fauna incluidas— del área del Proyecto, así como a la salvaguarda de la biodiversidad.

ii. Sobre el supuesto daño ambiental por trasvase de cuencas

29. El Peticionario asevera que el trasvase de agua de una cuenca a otra ocasionaría un irremediable desequilibrio ecológico, pues dañaría los ecosistemas dependientes del recurso hídrico y tendría implicaciones de fragmentación de hábitat y contaminación

³⁶ Véase: Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, anexo II, U.N., doc. núm. A/CONF.151/26 (vol. I-III), 12 de agosto de 1992 [Programa 21].

³⁷ Petición revisada, §4.

³⁸ *Ibid.*, §§4 y 5.

³⁹ *Ibid.*, §2.

en virtud de que el uso de las aguas debe hacerse a escala de cuenca y subcuenca.⁴⁰

30. El Peticionario considera que el trasvase de agua entre cuencas implicaría la violación de acuerdos internacionales que México suscribió en materia de cambio climático, desertificación y diversidad biológica que, aunque no proscriben expresamente los trasvases, expresan la prohibición de “dañar los ecosistemas, comprometiéndose a protegerlos buscando el menor impacto ecológico en cualquier acción que se realice y a usar el agua a nivel cuenca y subcuenca de captación”.⁴¹ En relación con ello, el Peticionario alude a los incisos 18.8 y 18.9 del Programa 21, los cuales establecen, entre otras medidas, que la gestión integrada del agua debe hacerse a nivel de cuenca o subcuenca de captación. Pero, como ya se hizo notar, este instrumento no califica como legislación ambiental. El Peticionario cita también el artículo 15: fracción XIII de la LGEEPA, que sí califica como “legislación ambiental”, aplicable al supuesto desequilibrio ecológico que ocasionaría Monterrey VI y a los efectos negativos del Proyecto en la cantidad y calidad del agua disponible para las comunidades, incluidos los pueblos indígenas.⁴²
31. Al respecto, una respuesta de México podría abordar la manera en que el proyecto de trasvase de agua entre cuencas garantizaría el derecho de las comunidades, incluidos los pueblos indígenas, a la protección y preservación del agua.

iii. Sobre los supuestos daños a las comunidades indígenas y agrarias

32. El Peticionario asevera que el trasvase de aguas afectará la disponibilidad del recurso hídrico en 388 comunidades indígenas nahuas, teenek y xi'oi ubicadas en la Huasteca Potosina, cuyas actividades agrícolas dependen del río Pánuco.⁴³
33. La petición afirma que la realización del acueducto Monterrey VI va en contra de la fracción XIII del artículo 15 de la LGEEPA, que establece el derecho de las comunidades —incluidos los pueblos indígenas— a la protección y preservación de los recursos naturales, toda vez que implicaría “canalizar el agua que ellos [pueblos y comunidades] utilizan para su vida diaria y sustento”.⁴⁴ Una respuesta de México podría abordar la manera en que el Proyecto respeta, protege, promueve y garantiza el derecho de las comunidades —incluidos los pueblos indígenas— a la protección y preservación del agua en el río Pánuco, pero sin abordar cuestiones relativas a la administración del agua por estar fuera del concepto de legislación ambiental del ACAAN (véase el §17 *supra*).

iv. Sobre el derecho a la consulta pública

34. El Peticionario asevera que el gobierno de Nuevo León y el gobierno federal no han hecho efectivo el derecho a la participación pública que establece que los ciudadanos puedan participar en la planeación y toma de decisiones para la gestión del agua, a pesar de que en repetidas ocasiones así lo se ha demandado a las autoridades correspondientes.⁴⁵ Si bien ello puede relacionarse en ciertos aspectos con la toma de decisiones sobre la administración del agua, la gestión del agua comprende también

⁴⁰ Petición revisada, §2 y 5.

⁴¹ *Ibid.*, §5.

⁴² *Ibid.*, §2.

⁴³ *Ibid.*, §6. (“Al canalizar el agua que ellos [nahuas, teenek y xi'oi] utilizan para su vida y sustento se estaría incumpliendo la [LGEEPA, artículo 15: fracción XIII]”).

⁴⁴ *Idem.*

⁴⁵ *Ibid.*, §9.

los actos de preservación y sustentabilidad previstos en la LAN.⁴⁶

35. La petición cita las fracciones II del artículo 5 y III del artículo 14 *bis* de la LAN, que establecen la obligación del Ejecutivo federal y de la Conagua de fomentar, promover y facilitar la participación ciudadana.⁴⁷ El Secretariado, en virtud de estimar que estas disposiciones califican como legislación ambiental en términos del ACAAN, solicita una respuesta de México, en la cual la Parte podría proporcionar información sobre las acciones instrumentadas para proveer a las comunidades ubicadas en los estados de Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz que resultarían afectadas por la realización del Proyecto, de espacios y mecanismos para participar en la toma de decisiones respecto a la ejecución del acueducto Monterrey VI.

v. Legalidad de la autorización de la Conagua a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey

36. El Peticionario asevera que la Conagua emitió una autorización a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey para realizar el Proyecto, pero estima que dicha autorización no es válida por carecer del aval de los consejos de cuenca correspondientes.⁴⁸ Si bien la petición revisada no adjuntó una copia de la autorización de la Conagua, el Secretariado procedió con su análisis sobre esta cuestión.
37. La petición cita los artículos 5: fracción I y 14 *bis*: fracciones I a V de la LAN,⁴⁹ que prevén la participación de los consejos de cuenca en la planeación y gestión hídrica. Sin embargo, el Secretariado no encuentra que las disposiciones citadas se refieran al aval de los consejos de cuenca como un requisito para la emisión de autorizaciones por parte de la Conagua. La petición revisada tampoco aclara la manera en la que se está omitiendo la aplicación efectiva de dichas disposiciones. Por lo anterior, el Secretariado determina no solicitar una respuesta a México respecto de la autorización de la Conagua a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey.

vi. Validez de la MIA-Monterrey VI

38. El Peticionario asevera que la MIA-Monterrey VI “ignora mucha información técnica y científica disponible” —como los estudios realizados por expertos sobre la contaminación del río Pánuco— y que en su análisis supuestamente aminora los posibles daños al ecosistema y a las poblaciones vecinas del río Pánuco-Tampaón, pues “en ningún momento se menciona [en la MIA-Monterrey VI] la gravedad que representa el trasvase de cuencas para el equilibrio de los ecosistemas, limitándose el análisis a la instalación de infraestructura y sus consecuencias mientras se omiten negligentemente los efectos que tendría la operación de la misma”.⁵⁰ El Peticionario ignora si se ha aprobado la autorización de la MIA-Monterrey VI.⁵¹
39. La petición revisada no cita las disposiciones de la legislación ambiental pertinentes

⁴⁶ Cfr. LAN, artículo 3: fracción XXVIII.

⁴⁷ Véase la nota 33 *supra*.

⁴⁸ Petición revisada, §9. (“[S]ostenemos que es una autorización no válida, porque no ha sido avalada por los Consejos de Cuenca”).

⁴⁹ 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. El Secretariado hace el análisis correspondiente con el fin de dar orientación al Peticionario. Al respecto, véase la nota 17 *supra*.

⁵⁰ *Ibid.*, §3.

⁵¹ *Ibid.*, §10.

por cuanto a la validez de la MIA-Monterrey VI, ni aclara la manera en la que se está omitiendo la aplicación efectiva de dichas disposiciones. Tampoco aclara si el Proyecto cuenta con la autorización en materia de impacto ambiental por parte de la autoridad correspondiente. Por lo anterior, el Secretariado determina no solicitar una respuesta a México en torno a la validez de la MIA-Monterrey VI. Sin embargo, México podría abordar en su respuesta el estado que guarda el Proyecto y referirse a la correspondiente autorización en materia de impacto ambiental, a efecto de informar a la ciudadanía interesada al respecto.

B. Los seis requisitos del artículo 14(1)

40. En su determinación conforme al artículo 14(1), el Secretariado consideró que la petición satisfacía los incisos a), b), d) y f) de dicho artículo. A la luz de la nueva información presentada en la petición revisada, ninguno de los requisitos establecidos en dichos incisos dejó de satisfacerse. Sin embargo, es necesario realizar un nuevo análisis de los incisos c) y e) que no fueron satisfechos en la petición original.

c) [si] proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, [incluidas] las pruebas documentales que puedan sustentarla

41. La petición original incluyó la manifestación de impacto ambiental del acueducto Monterrey VI; información técnica sobre la situación hídrica en Nuevo León; copia electrónica de una denuncia en contra del Proyecto; material fotográfico diverso; una comunicación al presidente de la república, y otra comunicación al gobernador del estado de Nuevo León.⁵² El Secretariado solicitó información y documentación adicionales para concluir el análisis conforme al artículo 14(1). En la petición revisada el Peticionario precisa sus aseveraciones, proporciona mayor información y anexa pruebas documentales que debe analizar el Secretariado.
42. La petición revisada adjunta nuevamente la manifestación de impacto ambiental, así como un estudio de la Universidad de Tamaulipas⁵³ y otro del Instituto Nacional de Ecología (actualmente, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático) relativos a la cuenca del río Pánuco.⁵⁴
43. La petición revisada incluye copias de la comunicación del asunto mediante una carta dirigida al gobernador de Nuevo León firmada por organizaciones de la sociedad civil,⁵⁵ así como la respuesta a la misma;⁵⁶ copia electrónica de un exhorto dirigido al Congreso del estado de Nuevo León,⁵⁷ y la respuesta al mismo emitida por la Comisión del Medio Ambiente de dicho Congreso,⁵⁸ junto con un exhorto del Senado de la República al gobernador del estado de Nuevo León para detener el

⁵² Petición original, Anexos.

⁵³ Universidad de Tamaulipas, *Desarrollo urbano en la cuenca del río Pánuco: riesgo y vulnerabilidad*, México, 2015, 79 pp.

⁵⁴ Instituto Nacional de Ecología, *Evaluación y control de sustancias tóxicas en la cuenca del río Pánuco*, c. 1991, 204 pp.

⁵⁵ Comisión Arquidiocesana de Medio Ambiente y otros, Carta al gobernador de Nuevo León (9 de marzo de 2016).

⁵⁶ Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, oficio núm. SADM-DDG-CMS-0007-16 (11 de marzo de 2016).

⁵⁷ Véase: Exhorto al Poder Legislativo del estado de Nuevo León (7 de julio de 2016).

⁵⁸ Comisión de Medio Ambiente del Congreso del estado de Nuevo León, Acuerdo en el expediente núm. 10174/LXXIV (sin fecha).

proyecto Monterrey VI.⁵⁹ En la petición revisada se adjuntan también copias de noticias de la prensa local.

44. El Secretariado determina que la petición revisada incluye suficiente información y pruebas documentales que sustentan las aseveraciones del Peticionario y, por lo tanto, se satisface el requisito previsto en el inciso c) del artículo 14(1) del ACAAN.

e) [si] señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte

45. En la petición original, el Peticionario señaló que en efecto había comunicado por escrito el asunto en cuestión a las autoridades pertinentes, y adjuntó copia de los comunicados enviados a diversas autoridades. Sin embargo, el Secretariado consideró que, para satisfacer el requisito establecido en el artículo 14(1)(e), el Peticionario podía presentar los comunicados enviados al gobernador estatal y a la Cámara de Diputados, junto con la respuesta respectiva, en caso de haberla.⁶⁰

46. La petición revisada reitera que “ambientalistas de la sociedad de Nuevo León y de las comunidades amenazadas por Monterrey VI hemos hecho distintos llamados por escrito a las autoridades estatales y federales”.⁶¹ Las pruebas documentales adjuntas a la petición original y a la petición revisada corroboran que el asunto se comunicó por escrito a las siguientes autoridades:

- a) Procuraduría General de la República, a través de una denuncia, respecto de la cual —asevera el Peticionario— no se ha emitido respuesta alguna.⁶²
- b) Gobernador de Nuevo León, mediante carta que le enviaron organizaciones de la sociedad civil. El asunto fue turnado a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, organismo que informó al Peticionario que se giraron instrucciones para la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en la planeación de proyectos hídricos.
- c) Senado de la República, a través de un exhorto.
- d) Congreso del Estado de Nuevo León, mediante un exhorto que fue respondido por la Comisión del Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de Nuevo León, respuesta en la que se solicita al gobernador del estado que atienda las demandas de la ciudadanía relativa a no tomar decisiones antes de consultar a expertos ciudadanos.⁶³

47. Con base en la nueva información presentada, el Secretariado determina que el asunto planteado en la petición se ha comunicado a las autoridades pertinentes en México.

C. Criterios del artículo 14(2) del ACAAN

a) Si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta

48. El Peticionario asevera que la ejecución de Monterrey VI ocasionará daños a los

⁵⁹ Cámara de Senadores, *Dictamen de la proposición que contiene punto de acuerdo que exhorta al ciudadano Rodrigo Medina de la Cruz a suspender de manera provisional el proyecto hidráulico “Monterrey VI” hasta que el gobierno no tenga una postura clara y concisa sobre los costos que implicarán al estado de Nuevo León* (23 de abril de 2014).

⁶⁰ Determinación artículo 14(1), §§47 y 48.

⁶¹ Petición revisada, §7.

⁶² Academia Nacional de Arquitectura y otros, *Denuncia ante la Procuraduría General de la República* (15 de septiembre de 2014).

⁶³ Petición revisada, §§7 y 12 y anexo.

ecosistemas, la biodiversidad, la disponibilidad de recursos naturales y el suministro de agua de numerosas comunidades campesinas e indígenas, y además presenta documentación en la que se sustentan los supuestos efectos en el medio ambiente y en la disponibilidad del agua de llevarse a cabo el Proyecto.

49. El apartado 7.4 de las Directrices establece que al evaluar si una petición alega daño, debe considerarse “si el presunto daño se debe a la omisión aseverada en la aplicación de la legislación ambiental”. El Secretariado determina que la petición satisface este criterio, pues el Peticionario asevera que la falta de aplicación efectiva de las disposiciones citadas en la petición tendrá como efecto la autorización de un proyecto que pone en riesgo la protección y preservación del agua en las comunidades, incluidos los pueblos indígenas.

b) Si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo

50. La petición se centra en la aplicación efectiva de disposiciones relativas a la protección y conservación de los ecosistemas; la biodiversidad; los recursos naturales; la gestión del agua por cuenca; la consulta pública, y la participación ciudadana en la planeación y ejecución de proyectos u obras relacionados con el agua. El Secretariado estima que la petición revisada plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, específicamente los incisos a), b), c), f), g), h) e i) de su artículo 1.⁶⁴

c) Si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte

51. La petición revisada señala que se ha acudido a recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte, incluida la presentación de denuncias a diversas autoridades estatales y federales. El Peticionario refiere una denuncia presentada a la Procuraduría General de la República, de la cual supuestamente nunca obtuvo respuesta.⁶⁵

52. Además de los recursos al alcance de los particulares, el Peticionario ha realizado otras acciones para hacer valer sus derechos de consulta. La petición adjunta una carta firmada por organizaciones de la sociedad civil dirigida al gobernador de Nuevo León, así como la respuesta a la misma. La respuesta del gobierno de Nuevo León indica que se giraron instrucciones para incluir a las organizaciones de la

⁶⁴ Los objetivos de este Acuerdo son:

- a) alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- b) promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación y el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas;
- c) incrementar la cooperación entre las Partes encaminada a conservar, proteger y mejorar aún más el medio ambiente, incluidas la flora y la fauna silvestres;
- [...]
- f) fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales;
- g) mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales;
- h) promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales;
- i) promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes [...]

⁶⁵ Academia Nacional de Arquitectura y otros, Denuncia ante la Procuraduría General de la República (15 de septiembre de 2014).

sociedad civil en la planeación de proyectos hídricos, lo cual —supuestamente— no ha ocurrido en el caso de Monterrey VI. Asimismo, la petición señala que se han promovido dos exhortos, uno ante el Senado de la República y otro ante el Congreso del estado de Nuevo León. En relación con este último, el Peticionario adjunta también la respuesta emitida por la Comisión del Medio Ambiente de la Cámara de Diputados de Nuevo León, en la que ésta solicita al gobernador del Estado que atienda las demandas de la ciudadanía relativas a no tomar decisiones sin consultar a expertos ciudadanos. Sin embargo, el Peticionario asevera que aún no se le ha invitado a participar en la planeación de Monterrey VI.⁶⁶

53. Guiado por el apartado 7.5 de las Directrices y a la luz del artículo 6(3) inciso c) del ACAAN, el Secretariado estima que se ha solicitado a las autoridades competentes tomar “medidas adecuadas para hacer cumplir las leyes y reglamentos ambientales de la Parte con el fin de proteger o evitar daños al medio ambiente”. El Secretariado concluye entonces que se han realizado acciones razonables para acudir a los recursos disponibles en México con el fin de que se consulte a la ciudadanía respecto de la autorización del proyecto Monterrey VI, para asegurar un justo abastecimiento del recurso hídrico y evitar daños al medio ambiente.

d) Si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación

54. Si bien el Peticionario incluye noticias de medios de comunicación relacionadas con algunas de sus aseveraciones, el Secretariado encuentra que la petición no se basa exclusivamente en éstas, sino en los hechos expuestos por el Peticionario, lo que es evidente al consultar la información presentada en los anexos tanto de la petición original como de la petición revisada.

III. DETERMINACIÓN

55. Por las razones expuestas, el Secretariado estima que la petición SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*) satisface los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN y considera que, a la luz del artículo 14(2), amerita una respuesta del gobierno de México en relación con algunas de las aseveraciones del Peticionario.
56. La Parte puede proporcionar en su respuesta información relativa a:
- a) Si el proyecto Monterrey VI satisface la fracción XIII del artículo 15 de la LGEEPA, en relación con el derecho de las comunidades —incluidos pueblos indígenas— 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
 - b) Las acciones instrumentadas por la Conagua en 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.
57. La respuesta de México también puede informar sobre el estado actual que guarda el proyecto de acueducto Monterrey VI y, conforme al artículo 14(3) del ACAAN, notificar si existen procedimientos en curso en relación con el asunto planteado en la

⁶⁶ Petición revisada, §7 y anexo.

petición.

58. Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 (treinta) días siguientes a la recepción de esta determinación, es decir el 13 de febrero de 2017. En circunstancias excepcionales, la Parte podrá notificar por escrito la ampliación del plazo a 60 (sesenta) días, a saber: el 28 de marzo de 2017.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)

Robert Moyer
Director, Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental

(firma en el original)

Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental

ccp: Enrique Lendo, representante alterno de México
Louise Métivier, representante alterna de Canadá
Jane Nishida, representante alterna interina de Estados Unidos
César Rafael Chávez, director ejecutivo de la CCA
Peticionario