

Respuesta de Parte del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos

Petición SEM-16-002 (Acueducto Monterrey VI)

Presentada ante el Secretariado de la Comisión para
la Cooperación Ambiental, en términos del Artículo
14(3)(b) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de
América del Norte

SEMARNAT
SECRETARÍA DE
MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES



I. INTRODUCCIÓN

El 11 de julio de 2016, la agrupación denominada «Movimiento Ambientalista del Noreste» (el «Peticionario»), con fundamento en lo previsto por el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte («ACAAN»), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental («Secretariado») una Petición en la cual asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el proyecto promovido por el Gobierno del Estado de Nuevo León para la construcción de un acueducto con objeto de abastecer de agua llevada desde el Río Pánuco, en Veracruz, a la zona metropolitana de Monterrey, Nuevo León (el «Proyecto» o «Monterrey VI»).

El 22 de agosto de 2016, el Secretariado determinó que la Petición SEM-16-002 (*Acueducto Monterrey VI*) no satisfacía todos los requisitos de admisibilidad previstos en el Artículo 14(1) del ACCAN y, con base en las secciones 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* («Directrices»), notificó al Peticionario que contaba con sesenta días hábiles para presentar una Petición Revisada que cumpliera con todos los requisitos del Artículo 14(1), misma que fue presentada por el Peticionario el día 26 de septiembre de 2016.

El 19 de diciembre de 2016, el Secretariado emitió una segunda Determinación («Determinación 14(1)(2)») en la que resolvió que la Petición SEM-16-002 cumplía con todos los requisitos establecidos en los Artículos 14(1) y 14(2) del ACAAN, solicitando una respuesta del Gobierno de México respecto de la aplicación efectiva de la siguiente legislación en relación con Monterrey VI:

- a) El Artículo 15, fracción XIII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente («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 la salvaguarda y uso de la biodiversidad; y
- b) Las acciones de la Comisión Nacional del Agua («CONAGUA») en la aplicación efectiva de los Artículos 5, fracción II, y 14 Bis, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales («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.

El Gobierno de México emite la presente Respuesta de Parte en términos de lo previsto en el Artículo 14(3)(b) del ACAAN.

II. CONSIDERACIÓN DE CARÁCTER GENERAL EN RELACIÓN CON LA PETICIÓN Y EL ARTÍCULO 14(1) DEL ACAAN

Al establecer que «*El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, si el Secretariado juzga que la petición...*» (énfasis añadido), el Artículo 14(1) del ACAAN establece un requisito de temporalidad consistente en que la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental aducida sea actual y se esté verificando al momento de presentar la Petición, o bien, en que la misma se continúe verificando ya sea por sus actos o por sus efectos. Es decir, para que una aseveración de falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental pueda ser materia del Proceso de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental previsto en los Artículos 14 y 15 del ACAAN («Proceso SEM»), ésta debe referirse a situaciones y actos concretos que efectivamente estén ocurriendo y respecto de los cuales la Parte haya tenido la oportunidad de efectuar actos de aplicación de la legislación ambiental.

El Proceso SEM tiene como propósito sacar a la luz los hechos relativos a la aplicación de la legislación ambiental de las Partes en casos concretos y, por tanto, no es de carácter preventivo, es decir, no puede referirse a supuestas omisiones o actos de aplicación de la ley que aún no ocurren, sin importar que se considere que, de llevarse a cabo, representarían una amenaza para el medio ambiente.

Como el propio Peticionario¹ y el Secretariado en su Determinación 14(1)(2)² reconocen, el Proyecto aún no se lleva a cabo y está en sus primeras fases de planeación y definición. Al leer la Petición Revisada, puede advertirse que en ésta no existe una sola aseveración del Peticionario que se ocupe de los efectos actuales de Monterrey VI sino que continuamente hacen alusión a los efectos que éste *tendría* en el medio ambiente y otras preocupaciones planteadas por el Peticionario.

Dado que Monterrey VI aún está en su etapa de concepción y planeación, el Gobierno de México hace notar que no se ha llevado a cabo ningún acto de aplicación de la legislación ambiental en relación con el mismo. Por tanto, la Petición no tiene materia y no cumple con el requisito de temporalidad exigido por el Artículo 14(1) del ACAAN para que las aseveraciones del Peticionario puedan ser materia del Proceso SEM. Asimismo, el Gobierno de México nota que el único acto que podría considerarse de aplicación de la ley bajo el Artículo 5(1)(i) del ACAAN, es la emisión de la autorización de la CONAGUA a Servicios

¹ Por ejemplo, en su Petición Revisada, el Peticionario reconoce 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».

² «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**». (Énfasis añadido)

de Agua y Drenaje de Monterrey, respecto de la cual el propio Secretariado adecuadamente determinó³ no solicitar una respuesta de Parte.

Derivado de lo anterior, el Gobierno de México desea dejar en claro que, en su opinión, la Petición en general no debió de ser admitida pues al presentarse de manera prematura, no se ajusta a los requisitos mínimos de admisibilidad previstos en el Artículo 14 del ACAAN, y que este incumplimiento afecta la eficacia de todas las aseveraciones del Peticionario y de todos los asuntos sobre los que el Secretariado solicitó una respuesta de Parte, dado que, por la situación actual del Proyecto, no existe de hecho ni de Derecho ninguna medida gubernamental para la aplicación de *legislación ambiental* por parte de las autoridades mexicanas en relación con las aseveraciones del Peticionario.

Por la naturaleza del Proceso SEM, no es posible proporcionar información de situaciones hipotéticas bajo el mismo, y el Gobierno de México no puede pronunciarse *a priori* y en abstracto sobre la aplicación de legislación respecto de actos que no han sido resueltos por las autoridades en competentes, de acuerdo a la legislación correspondiente.

Establecidas las anteriores consideraciones, el Gobierno de México se ocupa de los dos aspectos respecto de los cuales el Secretariado no obstante solicitó una respuesta del Gobierno de México.

III. RESPUESTA DE PARTE EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 15, FRACCIÓN XIII, DE LA LGEEPA

A) Aseveraciones del Peticionario y Determinación del Secretariado

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 el acueducto atravesará municipios de tres Estados con una diversidad de comunidades y ecosistemas en los que el proyecto **tendría** un impacto perjudicial» (énfasis añadido). Asimismo, el Peticionario asevera que al canalizar el agua que las comunidades utilizan para su vida diaria y sustento como consecuencia del trasvase de cuencas, **se estaría incumpliendo** el Artículo 15, fracción XIII, de la LGEEPA (énfasis añadido).

Por su parte, el Secretariado, en los párrafos 28, 31 y 56, inciso a), de su Determinación 14(1)(2), señala que «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 la salvaguarda de la biodiversidad»; que «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»; y «Si el proyecto Monterrey VI satisface la fracción XIII del artículo 15 de la LGEEPA, en relación con el derecho de las comunidades —incluidos los pueblos indígenas— a la protección y preservación y preservación del agua y otros recursos naturales, incluidas la flora y la fauna, así como la salvaguarda y uso de la biodiversidad» (énfasis añadido).

³ Párrafo 37 de la Determinación 14(1)(2).

B) Respuesta de Parte

La legislación aducida por el Peticionario materia del presente apartado dispone lo siguiente:

***Artículo 15.-** 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:*

***XIII.-** 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 la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;*

Por su parte, el Artículo 45(2) del ACAAN, establece lo siguiente:

Artículo 45: Definiciones

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

*(a) "**legislación ambiental**" significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:*

- (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales;*
- (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o*
- (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas.*

en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

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

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

De la lectura y análisis de las disposiciones anteriormente transcritas, se colige lo siguiente:

- El Artículo 15, fracción XIII, de la LGEEPA, el cual pertenece al Capítulo III «Política Ambiental» del Título Primero «Disposiciones Generales» de dicho ordenamiento, establece **principios** que deben regir la **formulación** y **conducción** de la **política ambiental**, así como la expedición de normas oficiales mexicanas. Entre los principios enumerados por dicho Artículo, la fracción XIII establece que se debe garantizar el derecho de los pueblos indígenas a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad.
- El Artículo 45(2) del ACAAN establece una prueba que debe ser cumplida para que una disposición del orden jurídico de las Partes de dicho Acuerdo califique como *legislación ambiental* y, por ende, pueda ser materia del Proceso SEM. Es decir, por un lado, no todo el orden jurídico de las Partes puede ser materia del Proceso SEM; y, por otro, aun y cuando algunas disposiciones del orden jurídico de las Partes pudieran ser consideradas de naturaleza ambiental por su contenido o por su pertenencia a una determinada ley o reglamento, no necesariamente califican para ser materia del Proceso SEM, el cual tiene un alcance acotado por el ACAAN.
- Para que una disposición del orden jurídico de las Partes, prevista en una ley o en un reglamento, sea considerada como *legislación ambiental* bajo el ACAAN, es necesario que:
 - a) Sea una ley o un reglamento cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana;
 - b) El propósito de la disposición de que se trate sea: (i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales; (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o (iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas.

El Artículo 15, fracción XIII, de la LGEEPA citado por el Peticionario y respecto del cual el Secretariado solicita una respuesta del Gobierno de México, no tiene como propósito la protección de los recursos naturales pertenecientes a comunidades indígenas, sino constituye una declaración de principios según la cual en la conducción de la política ambiental deberá de tomarse en cuenta el derecho de las comunidades indígenas a participar en la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad. Al no ser esta una disposición operativa que tenga como propósito

la salvaguarda o protección del medio ambiente, la vida o la salud humana a través de la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales; el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos; o la protección de la flora y fauna silvestres y su hábitat, no califica como *legislación ambiental* bajo el ACAAN y por lo tanto no puede ser materia del Proceso SEM.

Asimismo, el Artículo 15, fracción XIII, de la LGEEPA es una disposición relativa a la conformación de la política ambiental de México (la cual no puede ser materia del Proceso SEM de conformidad con el Artículo 3 del ACAAN), y que, en ausencia de un análisis por parte del Peticionario y del Secretariado⁴, de cómo esta disposición cumple con la prueba del Artículo 45(2) del ACAAN para ser considerada como *legislación ambiental* y, por tanto, poder ser materia del Proceso SEM, no es procedente que el Gobierno de México proporcione una respuesta al Peticionario en el marco del Proceso SEM previsto bajo un instrumento internacional como el ACAAN.

Por último, el Gobierno de México resalta que el Secretariado, en el párrafo 28 de su Determinación 14(1)(2), indebidamente hace referencia a la protección y preservación del agua y otros recursos naturales, incluyendo la flora y la fauna, siendo que la Petición Revisada no contiene en sus aseveraciones relativas al Artículo 15, fracción III, de la LGEEPA (ni en relación con cualquier otra de las aseveraciones contenidas en la Petición Revisada) una sola referencia concreta a la protección de la flora y la fauna como preocupaciones del Peticionario en relación con el Proyecto. En consecuencia, el Secretariado, en contravención al Artículo 14(1) del ACAAN, introduce en su Determinación 14(1)(2) elementos que no fueron señalados por el Peticionario en su Petición Revisada.

IV. RESPUESTA DE PARTE EN RELACIÓN CON LOS ARTÍCULOS 5, FRACCIÓN II; Y 14 BIS, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE AGUAS NACIONALES

A) Aseveraciones del Peticionario y Determinación del Secretariado

En relación con los asuntos materia del presente apartado, el Peticionario asevera que «Cualquier plan o proyecto para gestionar el agua no debe ser impuesto. Antes de aprobarse debe ser consultado y consensado por los diferentes sectores de la sociedad: catedráticos, expertos, integrantes de grupos ambientalistas y miembros de los Consejos de Cuencas (sic), como dice la Ley» (énfasis añadido).

Por su parte, el Secretariado, en el inciso b) del párrafo 56 de su Determinación 14(1)(2), solicita una respuesta del Gobierno de México respecto 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

⁴ En el párrafo 17 de su Determinación 14(1)(2), el Secretariado se limita a afirmar que la fracción III del Artículo 15 de la LGEEPA tiene «la concreción suficiente como para considerarla en el proceso de peticiones».

Por otra parte, en el mismo párrafo 17 de la Determinación 14(1)(2), el Secretariado, sin que se aprecie la relación con las aseveraciones del Peticionario o con la legislación aludida por éste, hace referencia al Artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales (que define el concepto de «Gestión del agua»), mismo que no fue aducido por el Peticionario y el cual, dicho sea de paso, tampoco califica como *legislación ambiental* bajo el ACAAN.

autorización del Proyecto, en la cual se podría proporcionar información sobre las acciones instrumentadas para proveer a las comunidades 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 (énfasis añadido).

B) Respuesta de Parte

La legislación aducida por el Peticionario materia del presente apartado dispone lo siguiente:

***Artículo 5.** Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, el Ejecutivo Federal:*

***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*

***Artículo 14 Bis.** "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:

***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;*

México ha aseverado en otras ocasiones que los temas de gestión del agua no pueden ser materia del Proceso SEM al no reunir los requisitos del Artículo 45(2) del ACAAN. Es pertinente notar que ni las aseveraciones del Peticionario relativas a este apartado tienen un enfoque de protección ambiental, ni las disposiciones citadas se refieren a la protección ambiental ni tienen ese propósito, sino que son disposiciones de naturaleza de gestión de los recursos hídricos que incluso se encuentran ubicadas en las disposiciones generales del Título Segundo «Administración del Agua» de la LAN⁵.

De su simple lectura, es evidente que las disposiciones de los Artículos 5, fracción II, y 14 Bis, fracción III, no tienen el propósito principal de proteger el medio ambiente a través de la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales; el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas como lo requiere el ACAAN para que disposiciones del orden jurídico de una de las Partes del mismo califiquen como *legislación ambiental*.

Las disposiciones citadas por el Peticionario se refieren a la participación de usuarios del agua en la administración y gestión de las obras y de los servicios hidráulicos, y la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica. El Gobierno de México no aprecia cuál es la relación entre las disposiciones citadas por el Peticionario y la protección al ambiente, ni encuentra en la Determinación 14(1)(2) del Secretariado una explicación satisfactoria ni suficiente⁶ a la luz del Artículo 45(2) del ACAAN de cómo éstas pueden calificar como *legislación ambiental* bajo el mismo.

Dado todo lo anterior, no es procedente que el Gobierno de México proporcione mayor información respecto de las aseveraciones del Peticionario bajo un instrumento internacional como lo es el ACAAN.

⁵ El propio Secretariado, en el párrafo 33 de su Determinación 14(1)(2), establece que las cuestiones relativas a la administración del agua no califican como *legislación ambiental* bajo el ACAAN.

⁶ En el párrafo 21 de su Determinación 14(1)(2), y en relación con el Artículo 5, fracción II, de la LAN, el Secretariado simplemente afirma 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».

Por otro lado, en relación con el Artículo 14 Bis, fracción III, de la LAN, el Secretariado afirma en el párrafo 23 de su Determinación 14(1)(2) que «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, es una disposición que califica como legislación ambiental pues su propósito principal es la protección del medio ambiente» (énfasis añadido), sin ofrecer mayor razonamiento para sustentar dicha determinación bajo el ACAAN.

IV. CONCLUSIONES

El Proceso SEM tiene como propósito que los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos proporcionen al público de Norteamérica información respecto de la aplicación de su legislación ambiental en casos concretos, con el fin de sacar a la luz los hechos de un asunto que revista preocupación especial y que sea relevante para avanzar los propósitos del ACAAN. Dado que el Proceso SEM no tiene carácter preventivo y únicamente puede referirse a casos actuales de aplicación de la legislación ambiental, y tomando en cuenta el estado que guarda actualmente Monterrey VI (el de un proyecto en etapa de planeación que aún no ha sido ejecutado), no es ni material ni jurídicamente posible proporcionar información amparo del mismo, dado que el Gobierno de México no ha efectuado actos de aplicación de la legislación ambiental en relación con el proyecto materia de la Petición SEM-16-002.

Asimismo, las disposiciones citadas por el Peticionario y respecto de las cuales el Secretariado solicitó una respuesta del Gobierno de México son disposiciones de la LAN que se ocupan de la participación social de los usuarios del agua en asuntos relativos a la gestión y administración del agua, como son la construcción y administración de obras hidráulicas, las cuales no califican como *legislación ambiental* bajo el ACAAN y, por tanto, no pueden ser materia del Proceso SEM ni el Gobierno de México proporcionar información respecto de las mismas bajo el ACAAN.

En consecuencia, el Gobierno de México, invita al Peticionario a seguir involucrándose en el proceso de planeación y ejecución, en su caso, del Proyecto Monterrey VI, ejerciendo todos los derechos y acudiendo a los foros adecuados para tal propósito bajo la legislación mexicana, quedando a salvo la posibilidad de acudir de nueva cuenta al Proceso SEM en el futuro, en caso de considerarlo pertinente bajo los postulados del ACAAN y el marco proporcionado por el mismo.