
Comisión para la Cooperación Ambiental - Secretariado

Recomendación del Secretariado al Consejo sobre la elaboración de un Expediente de Hechos en conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental del América del Norte

Petición No : SEM-96-001

Peticionarios:

Comité para la Protección de los Recursos Naturales, A.C.;
Grupo de los Cien Internacional, A.C.;
Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.

Parte:

Estados Unidos Mexicanos

c.c.: Comité Consultivo Público Conjunto

I. ANTECEDENTES

Con fecha 18 de enero de 1996, tres Organizaciones No Gubernamentales, el Comité para la Protección de los Recursos Naturales A.C., el Grupo de los Cien Internacional A.C. y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C., presentaron una petición al Secretariado de la CCA, de conformidad con el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). El Secretariado realizó la revisión de la petición de acuerdo con los incisos 1 y 2 del Artículo 14 y, con fecha 8 de febrero de 1996 solicitó al Gobierno de México una respuesta. Dicha respuesta fue presentada por las autoridades mexicanas el día 27 de marzo de 1996.

II. SINTESIS DE LA PETICION

Los Peticionarios alegan que las autoridades ambientales mexicanas están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por no haber requerido, hasta la fecha, la presentación de la Manifestación de Impacto Ambiental que incluya la evaluación de la construcción y operación de la totalidad de las obras que conforman una Terminal Portuaria en Cozumel, Quintana Roo.

Los peticionarios alegan que dicha situación contraviene lo dispuesto por el Artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que establece que:

“La realización de obras o actividades públicas o privadas, que puedan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger el ambiente, deberán sujetarse a la autorización previa del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría o de las entidades federativas o municipios, conforme a las competencias que señala esta Ley, así como al cumplimiento de los requisitos que se les imponga una vez evaluado el impacto ambiental que pudieren originar, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes”.

“Cuando se trate de la evaluación del impacto ambiental por la realización de obras o actividades que tengan por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, la Secretaría requerirá a los interesados que en la manifestación de impacto ambiental correspondiente, se incluya la descripción de los posibles efectos de dichas obras o actividades en el ecosistema de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que serían sujetos de aprovechamiento.”

Los peticionarios alegan también que se está incumpliendo con el inciso e) de la Condición Quinta del Título de Concesión de la Terminal Portuaria otorgado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) el 22 de julio de 1993 que establece que:

“Dentro de un plazo no mayor de tres meses contados a partir de la fecha de otorgamiento de este Título, “Consortio H” (la concesionaria) deberá presentar a la Secretaría el proyecto ejecutivo para realizar las obras, el cual contendrá la siguiente información: (...) e) Dictamen sobre el impacto ambiental de la construcción y operación de la Terminal”.

Finalmente, los peticionarios señalan que la Ley de Puertos que rige a la Concesión define en el punto IV de su Artículo 2 a la Terminal como: *“la unidad establecida en un puerto o fuera de él, formada por obras, instalaciones y superficies, incluida su zona de agua, que permite la realización íntegra de la operación portuaria a la que se destina”.*

Por lo anteriormente expuesto, los peticionarios alegan que las autoridades ambientales están incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental al haber autorizado la construcción del muelle, que constituye solamente una parte del proyecto, sin haber evaluado en su conjunto la construcción y operación de la totalidad de las obras que conforman la Terminal Portuaria.

III. SINTESIS DE LA RESPUESTA DEL GOBIERNO MEXICANO

La respuesta del Gobierno de México plantea asuntos relacionados con la decisión del Secretariado de aceptar la petición y pedir una respuesta de la Parte Mexicana.

El gobierno de México señala que los actos que motivaron la petición tuvieron su origen con anterioridad a la entrada en vigor del ACAAN y que, por lo tanto, son previos a la creación y establecimiento de la CCA. Señala que el Artículo 14 del ACAAN establece 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 de su legislación ambiental”.* El gobierno de México considera que, en el asunto que nos ocupa, se está incurriendo en una aplicación retroactiva del ACAAN. Considera además que la petición es improcedente de acuerdo al Artículo 14.

El Gobierno mexicano argumenta que los peticionarios no acreditaron fehacientemente la personalidad con que se ostentan, en virtud de que no proporcionaron los datos de constitución de las asociaciones civiles que dicen representar y menos aún exhibieron las actas constitutivas de dichas asociaciones. Asevera también que se está contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 14 (2-a) del ACAAN ya que los peticionarios no demuestran fehacientemente que los hechos a que aluden, constituyen una transgresión directa a los derechos de las asociaciones civiles que dicen representar. Señalan que de la documentación que exhibieron los peticionarios no se aprecia que la autoridad hubiese emitido resolución alguna que afectara sus derechos. Finalmente, señalan que los peticionarios omitieron agotar los recursos previstos en la legislación mexicana y que falta congruencia entre lo planteado en la petición y los objetivos del ACAAN.

Por lo que se refiere a la Terminal Portuaria, el gobierno de México señala que ésta se compone de distintos proyectos y que aquel correspondiente a la construcción y operación del muelle cumple con los requisitos en materia de impacto ambiental a través de la Manifestación de Impacto Ambiental del proyecto *“Muelle de Cruceros en Cozumel, Quintana Roo”* presentada en el mes de agosto de 1990 (MIA-90). Señala también que la SCT únicamente ha autorizado el inicio de obras del proyecto muelle y

que, *“las demás obras que de acuerdo con la Concesión llegaren a autorizarse por parte de la SCT, carecen a la fecha del dictamen de evaluación de la manifestación de impacto ambiental ya que hasta ahora no se han autorizado por parte de la Secretaría mencionada.”* (Ver pág. 14, “Respuesta del Gobierno de México”, en los sucesivos “Respuesta”).

La Parte Mexicana apunta que en su calidad de autoridad ambiental encargada de evaluar los efectos de la obra, *“no le otorgó a la Concesión los alcances de un proyecto global o integral, puesto que cuando conoció de la Manifestación respectiva únicamente estaba en posibilidad de evaluar el impacto ambiental de las obras que se hubieren proyectado y autorizado por la SCT”*. (Ver Respuesta, pág. 15). Sostiene que en la medida en que los demás proyectos u obras que conforman la Terminal Portuaria se vayan autorizando por la autoridad competente, en este caso la SCT, la autoridad ambiental estará facultada para evaluar las manifestaciones de impacto ambiental correspondientes.

Finalmente, en relación con este asunto, la Parte Mexicana sostiene que debe tenerse presente que la Concesión otorgada para la construcción, operación y explotación de la Terminal Portuaria, *“quedó sujeta a diversas condiciones establecidas en el propio Título habilitante y que entre dichas condiciones hay algunas que tienen una naturaleza claramente suspensiva; tal es el caso de la Primera Condición”*. (Ver Respuesta, pág. 16). Por lo anterior, en opinión de la Parte Mexicana *“el término para presentar la manifestación de impacto ambiental por las obras en tierra no ha transcurrido aún, ya que como el Título de Concesión lo establece, el trámite en cuestión tiene efectos suspensivos en relación con las actividades concesionadas”*. (Ver Respuesta, pág. 16).

En relación con el Artículo. 28 de la LGEEPA, el Gobierno de México señala que éste contiene dos supuestos y que, *“en el caso concreto, atendiendo al tipo de obras a desarrollarse con motivo de la Concesión, se actualizó el supuesto previsto en el párrafo primero del Artículo 28 de la Ley Ambiental, ya que dichas obras no constituyen un aprovechamiento de recursos naturales en los términos del segundo párrafo del precepto mencionado”*. (Ver Respuesta, pág. 13). Señala también que: *“El segundo párrafo del Artículo 28 de la Ley Ambiental, al referirse al aprovechamiento de recursos naturales alude únicamente a aquellas obras o actividades en las que se utilicen especies animales, recursos forestales, acuíferos o del subsuelo como materia prima indispensable, o bien implique el aprovechamiento directo del propio recurso.”* (Ver Respuesta, pág. 13). En otras palabras, la Parte Mexicana insiste en que su conducta estuvo ajustada a la literalidad del Artículo 28 ya que, en el caso concreto, la Concesión no tiene por objeto el aprovechamiento de recursos naturales, por lo que no es aplicable, desde su punto de vista, el último párrafo del mencionado artículo.

IV. OBSERVACIONES DEL SECRETARIADO

A. Ambito de validez del ACAAN y competencia de la CCA

Resulta evidente para este Secretariado que la voluntad de las Partes que suscribieron el ACAAN es que el mismo tenga aplicación a partir de la fecha en que inicia su vigencia, circunstancia que se confirma de la lectura meditada de su texto, en el cual se advierte tal intención y del hecho de que en su articulado no se mencione expresamente lo contrario.

Independientemente de lo anterior, este Secretariado considera que existe la posibilidad de que hechos y actos concluidos con anterioridad al 1 de enero de 1994 generen obligaciones que persistan con posterioridad a esa fecha y que ciertos aspectos de estas obligaciones podrían resultar relevantes para el propósito de esclarecer e identificar hechos que permitan obtener información acerca de si existe omisión en la aplicación de la legislación ambiental en el momento actual.

El Artículo 28 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece que: *“las disposiciones de un Tratado no obligarán a una Parte respecto de ningún acto o hecho que haya tenido lugar con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del Tratado para esa Parte ni de ninguna situación que en esa fecha haya dejado de existir, salvo que una intención diferente se desprenda del Tratado o conste de otro modo”*.

La documentación proporcionada por los peticionarios y el gobierno de México contiene información sobre hechos y actos ocurridos tanto con anterioridad como con posterioridad a la entrada en vigor del ACAAN. La documentación proporcionada, generada con posterioridad al 1 de enero de 1994, podría contener información relevante que permita identificar hechos y esclarecer si existe, en el momento actual, una omisión en la aplicación de la legislación ambiental mexicana.

En vista de la posibilidad de que exista en el momento actual una omisión en la aplicación de la legislación ambiental, derivada de una situación que no ha dejado de existir, como se desprende de la Convención de Viena, el Secretariado no considera que el asunto planteado en la petición constituya una aplicación retroactiva del ACAAN ni que contradiga el lenguaje de su Artículo 14.

B. Procedencia de la petición de acuerdo al Artículo 14

El inciso (1) del Artículo 14 del ACAAN establece los requisitos que debe cumplir una petición para ser considerada por el Secretariado de la CCA. El inciso (2) contiene las consideraciones que orientan al Secretariado para determinar si una Petición amerita solicitar una respuesta de la Parte.

El Secretariado, al revisar la petición, concluyó que los peticionarios cumplieron con los requisitos establecidos en el Artículo 14 (1) que establecen que la petición: (a) se presente por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado; (b) identifica claramente a la persona u organización que la presenta; (c) proporcione información suficiente que permita al Secretariado revisarla, incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla; (d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria; (e) 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; y (f) la presenta una persona u organización que resida o esté establecida en territorio de una Parte.

El Secretariado al decidir solicitar la respuesta del gobierno de México se orientó por las consideraciones contenidas en el Artículo 14 (2): (a) si la petición alegaba daño a la persona u organización que la presentó; (b) si la petición, por si sola o conjuntamente con otras, planteaba asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de el Acuerdo; (c) si se acudió a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, y (d) si la petición se basó exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

El Secretariado al considerar lo relativo al daño, consciente de que los peticionarios no alegaron el daño particular o individual que, para demostrar interés jurídico, es requisito en algunos

procedimientos del orden civil en Norteamérica, tomó en consideración la importancia natural del arrecife Paraíso y la naturaleza pública de los recursos marinos. Lo anterior se encuentra dentro del espíritu e intención del Artículo 14 (2) del ACAAN.

El Secretariado consideró que la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio contribuirá a la consecución de las metas del ACAAN contenidas en su Preámbulo y en los incisos (a), (d), (f) y (g) de su Artículo 1.

De la misma manera, el Secretariado tomó en consideración, conforme al Artículo 14 (2) que los peticionarios acudieron a los recursos al alcance de los particulares al haber recurrido al procedimiento administrativo de la denuncia popular.

V. RECOMENDACION AL CONSEJO

En vista de la posibilidad de que exista en el momento actual una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, el Secretariado recomienda al Consejo, de conformidad con el Artículo 15 (1), que se elabore un Expediente de Hechos. Dicho Expediente permitirá esclarecer e identificar hechos que conlleven a obtener información acerca de si existe o no omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental a la luz de la respuesta del gobierno de México.

El Expediente de Hechos tomará en cuenta toda la información proporcionada y aquella pertinente que conlleve a esclarecer e identificar hechos acerca de si, el no haber requerido hasta la fecha la Manifestación de Impacto Ambiental de la totalidad de las obras que conforman la Terminal Portuaria, constituye una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas, considerando, entre otros aspectos, la definición de “Terminal” contenida en la Ley de Puertos y su pertinencia en el caso concreto, los hechos en torno a si han sido autorizadas todas las obras que conforman la Terminal y aquellos relacionados con documentación generada con posterioridad al 1 de enero de 1994.

Por lo expuesto en la sección IV A de este documento, el Secretariado no examinará hechos ni actos ocurridos con anterioridad a la entrada en vigor del ACAAN con el propósito de evaluar si hubo omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental con relación a dichos hechos y actos, incluyendo, entre otros, la MIA-90 para la construcción del muelle.

Este Secretariado considera que la elaboración de un Expediente de Hechos promoverá la consecución de los objetivos del ACAAN contenidos en los incisos (g) y (f) ya que contribuirá a *“fortalecer la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales”* y a *“mejorar la observancia y aplicación de las leyes y reglamentos ambientales”* de los tres países miembros del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.

Montreal, el día 7 de junio 1996

Comisión para la Cooperación Ambiental - Secretariado

Victor Lichtinger
Director Ejecutivo