
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 15(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

Peticionario:	Instituto de Derecho Ambiental, A.C.
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Número de petición:	SEM-97-007
Fecha de recepción:	10 de octubre de 1997
Fecha de esta determinación:	14 de julio de 2000

I. INTRODUCCIÓN

En conformidad con los artículos 14 y 15 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (ACAAN), el Secretariado de la Comisión para la Comisión Ambiental (Secretariado) puede examinar peticiones que aseveren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El 10 de octubre de 1997, el Secretariado recibió una petición del Instituto de Derecho Ambiental, A.C. que asevera que México ha incurrido en una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana al no resolver el fondo de la Denuncia Popular sobre la degradación del ecosistema del Lago de Chapala, presentada el 23 de septiembre de 1996 (Denuncia Popular),¹ y al no declarar una emergencia ambiental en el Lago de Chapala como resultado de la verificación de los hechos planteados en la Denuncia Popular.

El 2 de octubre de 1998, el Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Considerando los factores previstos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado decidió que la petición ameritaba una respuesta de la Parte, por lo que en ese mismo documento del 2 de octubre de 1998 solicitó a México una respuesta. Estas determinaciones del Secretariado se explican en la sección siguiente de este documento.

El 30 de octubre de 1998, a dos años de haberse presentado la Denuncia Popular motivo de la petición, la Profepa emitió una contestación a la Denuncia Popular señalando a los denunciantes que el Lago de Chapala no se encuentra en una situación que amerite declarar una emergencia

¹ Anexo 11 de la petición.

ambiental. La Parte mexicana incorporó la contestación a la Denuncia Popular en la respuesta a la petición que envió al Secretariado el 14 de diciembre de 1998, y que se resume en la sección III de esta determinación. La Parte afirma en la respuesta, que no obstante su retraso, dio cabal trámite a la Denuncia Popular y que en la contestación a la Denuncia Popular demostró a los denunciantes que no era procedente declarar la emergencia ambiental. El Secretariado estudió la posibilidad de contactar a los Peticionarios para confirmar si ante la contestación a la Denuncia Popular aún consideran que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, más no encontró fundamento para hacerlo ni en el ACAAN ni en las *Directrices para la presentación de peticiones conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (Directrices)*.

El análisis del Secretariado de la petición y de la respuesta de la Parte, se plantea en la sección IV de este documento. Sin embargo, al Secretariado no le es posible considerar si esta petición en particular, a luz de la respuesta de la Parte, amerita que se elabore un expediente de hechos conforme al artículo 15(1), debido a que la respuesta de la Parte se basa en un acto de la Parte posterior a la petición, y dado que, el Secretariado no puede confirmar con los Peticionarios si sus aseveraciones se mantienen ante ese acto de la Parte. Ante esta situación, el Secretariado se ve en la necesidad de concluir el proceso iniciado por la petición SEM-97-007 por las razones procesales que se plantean en este documento.

II. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14(1) Y 14(2) DEL ACAAN

En esta sección el Secretariado explica las razones por las que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, y explica las consideraciones por las que ameritó solicitar una respuesta de la Parte conforme al artículo 14(2) del Acuerdo, según su determinación del 2 de octubre de 1998.²

En su primera sección, el artículo 14 del Acuerdo establece:

1. 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:
 - (a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
 - (b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;

² Este análisis se hizo estando en vigor las Directrices anteriores a las modificaciones adoptadas en junio de 1999, que no exigían al Secretariado explicar su razonamiento en cada paso, como lo hacen ahora en el apartado 7.2 de las Directrices.

- (c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e 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 reside o está establecida en territorio de una Parte.

El Secretariado considera que este artículo no pretende establecer requisitos infranqueables para las peticiones, pero que deben revisarse con cierto detenimiento estas cuestiones para avanzar en la consideración de una petición.³ El Secretariado analizó con este enfoque la petición presentada por el Instituto de Derecho Ambiental, A.C.

El preámbulo del artículo 14(1) exige que las peticiones aseveren que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Los Peticionarios aseveren que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso de la Denuncia Popular sobre la degradación del Lago de Chapala, presentada el 23 de septiembre de 1996. La petición contiene aseveraciones de omisiones en la aplicación efectiva de la LGEEPA en los artículos 189 al 194 (anteriores a las Reformas de diciembre de 1996 y de acuerdo a la cual se interpuso la Denuncia Popular) y del Reglamento Interior de la SEMARNAP en su artículo 62. La petición señala expresamente que ésta no alude “...al fondo del asunto planteado [en la Denuncia Popular], ya que éste nunca se abordó por la autoridad competente.” La petición asevera que la Parte mexicana viola los artículos 5, 6 y 7 del ACAAN, que se refieren a las medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos, al acceso de los particulares a los procedimientos y a las garantías procesales, haciendo referencia también a los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “que establecen las garantías de legalidad y de debido proceso, [y] forman parte de la columna del Derecho Procesal Mexicano”, que los Peticionarios consideran vulnerado por la Parte en su tramitación de la Denuncia Popular. La petición declara que “...tiene por objeto el fortalecimiento de la cooperación en la elaboración de leyes, reglamentos procedimientos, políticas y prácticas ambientales, así como el mejorar la observancia y aplicación de las leyes y reglamentos ambientales en los términos del artículo 1o. del Acuerdo de Cooperación Ambiental.”⁴ Estas aseveraciones de la petición satisfacen el preámbulo del artículo 14(1) del ACAAN.

³ Véanse la Determinación conforme al artículo 14(1) en relación con la petición SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al; la Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) relativa a la petición SEM-98-003/Department of the Planet Earth, et al, en su versión revisada; entre otras.

⁴ Páginas 5 a 7 de la petición (énfasis eliminado).

A efecto de calificar para el proceso del artículo 14(1), las peticiones deben referirse a disposiciones que satisfagan la definición de “legislación ambiental” contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, que se refiere al propósito principal de tales disposiciones.⁵ En el caso de esta petición, se satisface la definición del ACAAN porque las disposiciones que establecen el procedimiento de denuncia popular y las facultades de la PROFEPA citadas por los Peticionarios, son disposiciones adjetivas cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente⁶ y porque las disposiciones sustantivas en las que se basó a su vez la Denuncia Popular, tienen también como propósito principal la protección del medio ambiente.⁷ Las disposiciones sustantivas más relevantes a esta definición, en las que se basó la Denuncia Popular son los artículos 1, 7, 13, 119 y 122 de la Ley de Aguas Nacionales (LAN), 117 al 129 de la LGEEPA entonces en vigor, y 21 normas oficiales mexicanas que establecían los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales de diversas fuentes, entonces en vigor.⁸ Esas disposiciones se ajustan a la definición del artículo 45(2) porque su propósito principal es la protección del medio ambiente a través de la prevención y el control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos.

La petición cumple también los seis requisitos listados en el artículo 14(1). Esta se presentó por escrito en español, idioma designado por la Parte mexicana.⁹ Los Peticionarios se identificaron como el Instituto de Derecho Ambiental, A.C., organización sin vinculación gubernamental establecida en Guadalajara, Jalisco, México.¹⁰ El Secretariado hace notar que la petición fue presentada por persona distinta a quienes presentaron la Denuncia Popular objeto de la petición, sin que ello resulte un impedimento para su examen.¹¹ El artículo 14 del Acuerdo no señala que la persona que formule una petición deba ser la misma persona que por escrito comunicó el “asunto” a las autoridades de la Parte correspondiente, sino que pone énfasis en la coincidencia del “asunto” en cuestión, coincidencia que resalta en este caso. La petición contiene suficiente información, lo cual permitió al Secretariado revisarla. Incluye copia de la Denuncia Popular,

⁵ Véase el artículo 45(2) del ACAAN. Aun cuando el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis*, en ocasiones anteriores, al examinar otras determinaciones, ha señalado que las disposiciones citadas deben satisfacer la definición de legislación ambiental. Véanse las determinaciones del Secretariado, conforme al artículo 14(1) del ACAAN, para las siguientes peticiones: SEM-98-001/Instituto de Derecho Ambiental et al. (13 de septiembre de 1999), SEM-98-002/Héctor Gregorio Ortiz Martínez (18 de marzo de 1999) y SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al. (26 de mayo de 1998).

⁶ Véanse los artículos 189 al 194 de la LGEEPA en su versión anterior a la reforma de diciembre de 1996 y el artículo 62 del Reglamento Interior de la SEMARNAP de fecha 8 de Julio de 1996. (página 7 de la petición)

⁷ En particular, el Secretariado determinó en la mencionada Determinación respecto de la SEM-98-002, que las disposiciones relativas a la denuncia popular califican como legislación ambiental a efecto del artículo 14 del ACAAN siempre que el asunto a que se refiera la denuncia popular se ajuste a su vez a la definición del ACAAN.

⁸ Véase la Denuncia Popular (anexo 11 de la petición).

⁹ Véanse el artículo 14(1)(a) del ACAAN y el apartado 3.2 de las Directrices.

¹⁰ Véanse el artículo 14(1)(b) y (f) del ACAAN y la página 10 de la petición.

¹¹ Firmaron y presentaron conjuntamente la Denuncia Popular: Raquel Gutiérrez Nájera, Jacqueline Brockmann C., Pedro Díaz Martínez, Luis Alberto López Herrera, Alvaro Gómez Minakata, Adolfo Alejandro López Aguayo y Fabián Oscar Monsalve Agraz. La primera es presidenta del Instituto de Derecho Ambiental, A.C., organización que presentó la petición objeto de esta determinación.

información acerca del trámite que dio la autoridad a la Denuncia Popular, algunos documentos sobre los problemas de contaminación del Lago de Chapala en los que se basó la Denuncia Popular, y descripciones de las actividades que presuntamente contribuyen a la degradación de la cuenca.¹² La petición no parece encaminada a hostigar una industria, sino a promover la aplicación de la legislación ambiental para la protección del ecosistema de la cuenca Lerma-Chapala y se centra en la actuación de las autoridades de la Parte respecto del problema.¹³ La petición incluye copias de las comunicaciones dirigidas a las autoridades, de una denuncia popular anterior a la que es objeto de la petición, de la Denuncia Popular y de diversas comunicaciones oficiales al respecto.¹⁴

Habiendo revisado la petición conforme al artículo 14(1) del ACAAN y constatado que cumple con los requisitos allí establecidos, el Secretariado consideró los factores señalados en el artículo 14(2) y determinó que la petición ameritaba solicitar una respuesta a la Parte mexicana. El artículo 14(2) dispone:

2. Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el párrafo 1, el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para decidir si debe solicitar una respuesta, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta;
- (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;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

Al tomar la decisión de que la petición ameritaba solicitar una respuesta de la Parte, el Secretariado consideró los alegatos de la petición respecto del daño a la organización que la presenta: tanto los alegatos relativos a la importancia de los mecanismos que permiten la participación pública en la protección del medio ambiente, como los alegatos relacionados con la importancia del ecosistema del Lago de Chapala y la gravedad de la presunta degradación del mismo.

¹² Véanse el artículo 14(1)(c) del ACAAN y las páginas 3 a 5 de la petición.

¹³ Véanse el artículo 14(1)(d) del ACAAN y el apartado 5.4(a) de las Directrices.

¹⁴ Véase el artículo 14(1)(e) del ACAAN y las páginas 3 a 5 y anexos 11 a 24 de la petición.

Los Peticionarios alegan denegación de justicia por la falta de estudio por parte de la PROFEPA del fondo del asunto planteado en la Denuncia Popular. La petición indica que la PROFEPA es la autoridad responsable de resolver las denuncias populares, y que con base en la Denuncia Popular "...debió haber entrado a estudiar a fondo qué estaba pasando ambientalmente en el Lago de Chapala", debió cubrir las etapas procesales y debió dictar resolución administrativa sobre el fondo. Los Peticionarios señalan que en vez de cumplir de esta manera con sus atribuciones conforme a la LGEEPA y el Reglamento Interior de la SEMARNAP, la PROFEPA permitió que el asunto se tramitara como una cuestión de responsabilidad de funcionarios públicos y que delegó su competencia en la CNA.¹⁵ Sobre este punto, el Secretariado tomó en cuenta junto con los alegatos, la reconocida importancia en el marco del ACAAN de la participación ciudadana en la protección del medio ambiente, a través de la vigilancia pública del cumplimiento de la legislación ambiental para la prevención de la contaminación y de su aplicación por parte de las autoridades competentes.¹⁶

Respecto de la importancia del ecosistema al que se refiere esta petición, el Secretariado tomó en cuenta las dimensiones del Lago de Chapala, la reconocida importancia de la cuenca Lerma-Chapala en la actividad económica de la región y su reconocida importancia ecológica, cuya grave degradación en supuesta violación de la legislación ambiental según los Peticionarios es "... en detrimento del patrimonio de las generaciones presentes y futuras...".

La Denuncia Popular describe la importancia del la Cuenca Lerma-Santiago y la gravedad del problema ambiental, en los términos siguientes. El Lago de Chapala con una longitud máxima de 82.18 km se ubica en la parte sur de la Altiplanicie Mexicana, en la Mesa Central, entre los Estados de Jalisco y Michoacán y es el lago más grande de la República Mexicana y el tercero en tamaño en América Latina. Funge como vaso regulador de la Cuenca Lerma-Santiago, que abarca aproximadamente 129,263 Km² en los Estados de Querétaro, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Aguascalientes, Jalisco y Nayarit. Señala la Denuncia Popular, que según algunos informes la contaminación de las diferentes regiones de la Cuenca Río Lerma-Santiago, varía de acuerdo a las actividades que se realicen en sus áreas de influencia.¹⁷ Indica que a su paso en el Norte del Estado de Michoacán, el Río Lerma presenta elevadísimos niveles de contaminación por desechos industriales, aguas negras y basura, y que en la Piedad, Guanajuato, el problema se agrava por la cercanía al lecho del río de importantes granjas porcinas que tiran al agua los excrementos de casi un millón de animales.¹⁸ La Denuncia Popular concluye que el Lago de Chapala "presenta un alto grado de degradación por la presencia de metales pesados en sus aguas lo que ocasiona graves enfermedades en su población piscícola, extracción de agua y serios niveles de azolvamiento, aunado a la gran cantidad de nutrientes que generan la sobrepoblación del lirio acuático".¹⁹

¹⁵ Página 10 de la petición.

¹⁶ Véanse el preámbulo y los artículos 1, 5, 6, y 14 del ACAAN.

¹⁷ Informe de publicado por la Universidad de Guadalajara titulado "JALISCO A TIEMPO". Anexo 3 de la petición.

¹⁸ Informe del Foro Mexicano de la Sociedad Civil sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Anexo 4 de la petición.

¹⁹ Página 2 de la petición.

En particular, el Secretariado tomó en cuenta la supuesta gravedad de los riesgos para la vida y la salud humana y para la supervivencia de especies, los daños que según los Peticionarios se han causado al ecosistema por la presunta descarga sin tratamiento de aguas residuales industriales, agropecuarias y municipales, el vertido de desechos en los ríos que alimentan el lago, y la explotación desmedida del agua de la cuenca, en supuesta violación de la legislación que se invoca en la Denuncia Popular.²⁰ Por lo anterior, en opinión del Secretariado la petición plantea un asunto cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, especialmente con relación a sus artículos 1 y 5.²¹

Se aborda ahora la consideración de si se ha acudido a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte. Si bien es claro que le corresponde al Secretariado llevar a cabo esta consideración como antecedente a que solicita una respuesta a la Parte, cabe referirse aquí a la opinión que ha expresado la Parte sobre este punto. La Parte en su respuesta manifiesta que la denuncia popular no es un recurso y que considera que la petición transgrede el artículo 14(2)(c) porque los Peticionarios no agotaron los recursos legales correspondientes.²² La Parte en su respuesta parece interpretar ese artículo 14(2)(c) como estableciendo el *requisito* de que los peticionarios *agoten* los recursos legales disponibles, en lugar de disponiendo una *consideración* del Secretariado sobre si los peticionarios han *acudido* a ellos. Al parecer del Secretariado, que difiere respetuosamente con lo asentado en la respuesta de la Parte, el texto del ACAAN es claro en este aspecto. Según lo que señala ese artículo 14(2), los factores en él listados, son consideraciones que orientan al Secretariado para decidir si una petición amerita solicitar una respuesta a la Parte, a diferencia del artículo 14(1), que establece los requisitos que deben cumplir las peticiones. Entre esas consideraciones, el artículo 14(2)(c) incluye la cuestión de "...si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte...". Por otra parte, los apartados 5.6(c) y 7.5(b) de las Directrices, proporcionan mayor dirección sobre el sentido de este factor del artículo 14(2)(c), al señalar respectivamente, que "la petición deberá abordar [...] los recursos que estén al alcance de los particulares y disponibles bajo las leyes de la Parte, que se han perseguido..." y que, para evaluar este asunto "...el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones: ...(b) si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos..."²³

El Secretariado consideró que los Peticionarios *abordaron* en la petición los recursos que se han perseguido, y que se tomaron medidas razonables para *acudir* a ellos con anterioridad a la presentación de la petición. Según la petición, se ha perseguido el recurso de denuncia popular conforme a la LGEEPA, primero el 16 de mayo de 1996, para reportar la aplicación de plaguicidas para el control de lirio acuático en el Lago de Chapala, y luego el 23 de septiembre de

²⁰ Páginas 5 a 7 de la petición.

²¹ Ver artículo 14(2)(a) y (b) del ACAAN.

²² Páginas 2 y 3 de la respuesta de la Parte.

²³ Estas disposiciones de las Directrices entraron en vigor en junio de 1999, después de que se hubiera presentado la petición el 10 de octubre de 1997, si bien ello no afecta la conclusión del Secretariado en este aspecto.

1996, respecto de las violaciones a la legislación ambiental y la degradación del ecosistema del Lago de Chapala, que los denunciantes consideran amerita la declaración de emergencia ambiental. Según afirma la petición, en ambos casos el asunto planteado por los denunciantes no se resolvió conforme a derecho, no abordándose el fondo del mismo.²⁴ También es claro en opinión del Secretariado, que para efectos del artículo 14 del ACAAN, la denuncia popular es un recurso contemplado por la legislación de la Parte mexicana y disponible a los peticionarios para que acudan a esa Parte, previamente a la presentación de una petición.²⁵

Como última consideración conforme al artículo 14(2), el Secretariado observó que la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación, aunque se anexan copias de diversos volúmenes de una publicación local sobre la situación de la cuenca (“El Charal”) y otras publicaciones especializadas que se refieren al tema.²⁶

El 2 de octubre de 1998 el Secretariado determinó que la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1) y orientándose por las consideraciones del artículo 14(2), el Secretariado solicitó en esa fecha una respuesta de la Parte. La Parte mexicana presentó su respuesta al Secretariado el 14 de diciembre de 1998.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

En la respuesta de México, recibida por el Secretariado el 14 de diciembre de 1998, la Parte arguye que la petición no es procedente puesto que, según la Parte, conforme al artículo 14(2)(c) del ACAAN los Peticionarios debieron haber agotado los recursos previstos en la legislación mexicana y no lo hicieron. Sobre este asunto, la Parte mexicana explica que considera además, que la denuncia popular prevista en la LGEEPA no es un recurso. En la sección anterior se hizo referencia a estos comentarios de la Parte.

Respecto del asunto planteado en la petición, la Parte sostiene que no incumplió con su obligación de aplicar de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas adecuadas. Señala que el procedimiento de responsabilidad de servidores públicos se inició porque los propios denunciantes lo solicitaron, y que se remitió la Denuncia Popular a la CNA

²⁴ Página 9 de la petición.

²⁵ La Parte señala que considera que la denuncia popular prevista en la LGEEPA no es un recurso, sino un mecanismo para informar a la autoridad sobre cuestiones ambientales. (páginas 2 y 3 de la respuesta) El artículo 14(2)(c) hace alusión a “... los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte...” exigiendo que estén previstos en la legislación de la Parte, pero sin establecer otras limitaciones sobre las características de esos recursos. La denuncia popular está prevista en los artículos 189 y siguientes de la LGEEPA, y permite a cualquier persona recurrir a la autoridad ambiental para denunciar presuntas violaciones a las leyes o reglamentos ambientales o daños al medio ambiente. La denuncia popular es en este sentido y para efectos del proceso conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN, un recurso contemplado por la legislación de la Parte mexicana y disponible a los peticionarios para que acudan a esa Parte, previamente a la presentación de una petición conforme al artículo 14 del ACAAN.

²⁶ Ver artículo 14(2)(d) del ACAAN y anexos 9 y 10 de la petición.

por ser dicho órgano el competente para ejercer las funciones en materia de prevención, control, fiscalización y sanción de asuntos relativos a contaminación del agua, y también porque era una de las autoridades denunciadas. La Parte indica que si bien es cierto que “el gobierno mexicano omitió acatar el término de 30 días al que se refería el artículo 193 de la LGEEPA, para notificar a los denunciantes el resultado de la verificación de los hechos y, en su caso, las medidas impuestas, también lo es que la autoridad ambiental si atendió la Denuncia Popular y la dilación en que incurrió para elaborar la respuesta a la misma se debió a la necesidad de atender con la profundidad que el asunto requería el fondo de la problemática ambiental planteada sobre el Lago de Chapala, y ameritaba conocer la opinión de diversas autoridades...”. Finalmente, la Parte señala que no practicó el peritaje solicitado por los denunciantes para efectos de la declaratoria de emergencia solicitada porque estimó que la información proporcionada por la CNA era suficiente para determinar la improcedencia de dicha declaratoria.

La Parte afirma haberse ocupado de todos los hechos materia de la Denuncia Popular en la contestación a la Denuncia Popular notificada el 30 de octubre de 1998. No obstante lo anterior, la Parte manifiesta que a efecto de proporcionar una respuesta integral a la CCA, solicitó a la CNA información actualizada relativa a la situación ambiental del Lago de Chapala, por lo cual se elaboró un diagnóstico que se integró a la respuesta. En ese diagnóstico la Parte afirma que el agua del Lago de Chapala refleja valores que permiten su utilización como agua potable, para fines agrícolas, de pesquería y recreación, por lo que el mismo no se encuentra en una situación de emergencia.

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN A LA LUZ DE LA RESPUESTA DE LA PARTE, CONFORME AL ARTÍCULO 15(1) DEL ACCAN

En conformidad con el artículo 15(1) del ACCAN, el Secretariado procede a revisar la petición a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, para determinar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.

A juicio de los Peticionarios, México está omitiendo aplicar de manera efectiva su legislación ambiental en este caso porque consideran que para que exista una aplicación efectiva de la legislación ambiental, la PROFEPA debía, en resumen: haber cumplido con las formalidades aplicables a la denuncia popular, respondiendo a los denunciantes en los tiempos y términos que señala la LGEEPA; haber declarado al ecosistema del Lago de Chapala en emergencia ambiental con base en la verificación de los hechos denunciados y el peritaje del IMTA; no haber convertido la Denuncia Popular en “un caso de responsabilidad de funcionarios públicos”; y no haber delegado inapropiadamente su competencia en la CNA.²⁷

La argumentación central de la petición se refiere a la necesidad de declarar en emergencia ambiental al ecosistema del Lago de Chapala, como consecuencia de una correcta tramitación de la Denuncia Popular en los tiempos y términos que señala la LGEEPA. Según los Peticionarios, la

²⁷ Páginas 9 y 10 de la petición.

autoridad ambiental no ha exigido el cumplimiento por parte de quienes aprovechan la cuenca para la extracción de agua y la descarga de aguas residuales de las disposiciones aplicables para la protección de los recursos de la cuenca y la prevención de la contaminación del agua. La petición asevera que la Parte ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental al no considerar el fondo de la Denuncia Popular en la que plantean estos problemas de degradación y violación a la legislación ambiental, y en al que se solicita la declaratoria de una emergencia ambiental en la zona. Los Peticionarios expresamente señalan que en la petición no se abordan los problemas sustantivos planteados en la Denuncia Popular porque la petición se aboca al hecho de que la autoridad no respondió dicha Denuncia Popular, omitiendo aplicar de manera efectiva su legislación ambiental. Para comprender el contexto de las aseveraciones de la petición, se explica a continuación el procedimiento de denuncia popular.

La denuncia popular es un procedimiento establecido en la LGEEPA (Título Sexto, capítulo VII, artículos 189 a 194), que se origina cuando una persona pone en conocimiento de la Secretaría (SEMARNAP) hechos, actos u omisiones contrarios a la legislación ambiental, y que obliga a la Secretaría a llevar a cabo ciertas acciones concretas, dentro de plazos determinados. Es importante señalar que en este caso son aplicables las disposiciones vigentes el 23 de septiembre de 1996, y no las actuales, que entraron en vigor en diciembre de 1996.

La LGEEPA no indica expresamente cuáles son los efectos de la denuncia popular. De la lectura armónica de los artículos 8 y del Título Sexto de la LGEEPA, se desprende que una denuncia popular obliga a la Secretaría a realizar determinados actos, y otorga el derecho a los denunciantes a que se les proporcione la información correspondiente, y a utilizar los expedientes relativos a las denuncias populares como prueba en juicio, en caso de que decidan demandar el pago de daños y perjuicios al responsable de los hechos materia de la denuncia popular.

Al conocer de una denuncia popular, la Secretaría tiene las siguientes obligaciones: recibir la denuncia, identificar al denunciante, y en su caso, notificar a la persona o personas a quienes se hayan imputado los hechos materia de la denuncia o a quienes pudiera afectar la misma (artículo 191). La Secretaría debe realizar las diligencias necesarias para comprobar la veracidad de los hechos materia de la denuncia, y en su caso “evaluarlos”, o debe remitirla a la autoridad competente cuando los hechos materia de la misma fueren de competencia local, en cuyo caso deberá promover ante dicha autoridad la ejecución de las medidas que resulten procedentes (artículo 192). Dentro de los quince días hábiles siguientes a su presentación, la Secretaría debe hacer del conocimiento del denunciante el trámite que se le haya dado (artículo 193). En caso de que los hechos, actos u omisiones denunciados resulten ser ciertos, deberá realizar las acciones que le competen a fin de preservar, proteger y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente (artículo 8, fracciones II y III), iniciar los procedimientos administrativos que resulten necesarios tales como los relacionados con sus facultades de investigación y vigilancia, ejecución de medidas de seguridad, imposición de multas y sanciones por infracciones administrativas; así como, en su caso, coadyuvar en la persecución de delitos ambientales (Título Sexto, capítulos I, II, III, IV y VI, así como artículo 193). En todo caso, la Secretaría deberá tramitar la denuncia conforme a

derecho, e informar al denunciante el resultado de la investigación correspondiente y las medidas que en su caso ejecutó—dentro de los 30 días hábiles siguientes (artículo 193).

En su respuesta, la Parte argumenta que aplicó efectivamente su legislación ambiental, afirmando que “si bien es cierto que el gobierno mexicano omitió acatar el término de 30 días al que se refería el artículo 193 de la LGEEPA, para notificar a los denunciantes el resultado de la verificación de los hechos y, en su caso, las medidas impuestas, también lo es que la autoridad ambiental sí atendió la denuncia popular y la dilación en que incurrió para elaborar la respuesta a la misma se debió a la necesidad de atender con la profundidad que el asunto requería el fondo de la problemática ambiental planteada sobre el Lago de Chapala, y ameritaba conocer la opinión de diversas autoridades administrativas...”²⁸

Asimismo, la Parte sostiene la legalidad de sus actuaciones al señalar que el procedimiento de responsabilidad de servidores públicos se inició porque los propios denunciantes lo solicitaron, y que la Denuncia Popular se remitió a la CNA por ser dicho órgano “el competente para ejercer las funciones en materia de prevención, control, fiscalización y sanción de asuntos relativos a contaminación del agua, y también porque era una de las autoridades denunciadas...”²⁹

La PROFEPA dio trámite a la Denuncia Popular mediante el intercambio de numerosos oficios con las autoridades denunciadas, así como de las mismas y la PROFEPA con los denunciantes. Las comunicaciones que por parte de la PROFEPA y de las autoridades denunciadas recibieron los denunciantes, ofrecen cierta información a los denunciantes sobre aspectos de la Denuncia Popular, pero no se refieren específicamente al fondo de las peticiones de los denunciantes, salvo el Acuerdo No. D-047, del 23 de junio de 1997, emitido por el Contralor Interno de la CNA, en donde resuelve que “no se acreditó la irregularidad atribuida a servidores públicos adscritos a la Comisión Nacional del Agua, en consecuencia no ha lugar a instaurar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, ni ha lugar a imponer sanción administrativa alguna”.³⁰

El 30 de octubre de 1998 fue notificada a los denunciantes la contestación a la Denuncia Popular, de fecha 25 de septiembre de 1998, dándose respuesta a la Denuncia Popular más de dos años después de que fue presentada el 23 de septiembre de 1996. En la contestación a la Denuncia Popular, que se anexa a la respuesta de la Parte a la petición, la PROFEPA afirma que el Lago de Chapala “de ningún modo sufre un alto grado de degradación”, y que no existen elementos para considerar a la Cuenca Lerma-Chapala en un estado de emergencia, mencionando que deberían practicarse ciertos estudios por el IMTA. También señala, en aparente contradicción a lo anterior, que es innecesario realizar los estudios indicados por los denunciantes porque “el Lago de Chapala no está tan contaminado”, ya que si eso fuera cierto, el agua “no se ocuparía para consumo humano como actualmente se usa, ya que de éste se abastece a casi todo el Estado

²⁸ Página 25 de la respuesta.

²⁹ Página 26 de la respuesta.

³⁰ Anexo 24 de la petición.

de Jalisco, previa potabilización del agua”. La contestación a la Denuncia Popular afirma también que la CNA realiza monitoreos sobre la calidad del agua en el Lago de Chapala.³¹

De la petición y de la respuesta se desprende que la SEMARNAP al conocer de la Denuncia Popular: (i) recibió la denuncia; (ii) identificó a los denunciantes y notificó a las autoridades denunciadas; (iii) hizo del conocimiento de los denunciantes el trámite que se le dio a la Denuncia Popular dentro de los quince días hábiles siguientes a la presentación del escrito de Denuncia Popular;³² y (iv) realizó diligencias con el fin de comprobar la veracidad de los hechos materia de la Denuncia Popular y las evaluó.³³

La petición y la respuesta de la Parte coinciden en que la SEMARNAP omitió comunicar a los denunciantes dentro de los treinta días hábiles siguientes al día en que hizo del conocimiento de los denunciantes el trámite que se le dio a la Denuncia Popular, el resultado de la verificación y evaluación de los hechos denunciados, así como las medidas que en su caso se hubiesen ejecutado. Esta comunicación se notificó a los denunciantes con dos años de retraso, después de que los Peticionarios presentaron la petición y de que el Secretariado solicitara una respuesta de la Parte.

La Parte argumenta que omitió acatar el término de 30 días hábiles para notificar a los denunciantes, debido a la necesidad de atender con la profundidad que el asunto requería, el fondo del problema ambiental planteado sobre el Lago de Chapala, máxime que necesitaba conocer la opinión de diversas autoridades, incluido el análisis técnico de la CNA, sin el cual, la PROFEPA nunca hubiera estado en posibilidad de determinar la existencia o no de una situación de emergencia ambiental.³⁴

Al analizar la petición conforme al artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado confrontó los argumentos de los Peticionarios sobre la omisión por parte de México de aplicar de manera efectiva su legislación ambiental al no estudiar el fondo de la Denuncia Popular y decretar la emergencia ambiental en el Lago de Chapala, con la información que la PROFEPA proporcionó en la contestación a la Denuncia Popular. El Secretariado concluyó que, pese a que es incuestionable que la contestación a la Denuncia Popular aborda el fondo del problema ambiental planteado sobre el Lago de Chapala, no es claro que lo haga en los términos que los Peticionarios señalan que la Profepa debía responder para dar cumplimiento a sus atribuciones.

La respuesta de la Parte no indica que la PROFEPA haya verificado de manera independiente la información que le fue proporcionada por la CNA para dar respuesta a la Denuncia Popular, sino que se desprende de la respuesta que la información proporcionada por la CNA es la única fuente de información con la que la Parte sustenta la contestación a la Denuncia Popular. Asimismo, se observa que la respuesta de la Parte no indica que la PROFEPA o la CNA hayan

³¹ Página 14 de la respuesta.

³² Páginas 3 a 5 y anexos 11 a 24 de la petición.

³³ Página 17 de la respuesta.

³⁴ Páginas 25 y 32 de la respuesta.

aplicado sanciones a persona alguna, y afirma que no se declaró la emergencia ambiental que los denunciantes pretendían por considerarla una medida innecesaria.

Por las razones procesales que más adelante se detallan, el Secretariado no puede establecer cuál es el punto de vista actual de los Peticionarios a la luz de la Respuesta de la Parte, en particular, respecto de si estiman que de la contestación a la Denuncia Popular se desprende que PROFEPA atendió “con la profundidad necesaria” el fondo del problema ambiental planteado sobre el Lago de Chapala, que es el asunto planteado en la petición. El Secretariado tampoco puede obtener y considerar la opinión de los Peticionarios sobre si el “análisis técnico de la CNA” y demás “información recabada” por la Parte con relación a el problema ambiental del Lago de Chapala, sea a juicio de los Peticionarios, aplicación efectiva de la legislación ambiental en términos de la verificación de los hechos y su evaluación, como plantean en su petición que debe darse para que se aplique de manera efectiva la legislación ambiental.

Por otra parte, el Secretariado observó que la legislación de la Parte no establece expresamente en qué casos se debe declarar una emergencia ambiental. De conformidad con dicha legislación, la Parte tiene cierta discrecionalidad para resolver sobre la declaratoria de una emergencia ambiental. De los artículos 5, 6, 8, 13, 42 y 133 de la LGEEPA se desprende que cuando se trata de un asunto de competencia federal, corresponde a la Secretaría “declarar” una emergencia ambiental,³⁵ aunque para resolverla deban participar más dependencias del gobierno federal. Además, el artículo 63 del Reglamento Interior de la SEMARNAP creó la Dirección General de Emergencias Ambientales, como unidad administrativa dependiente de la PROFEPA, señalándole entre otras atribuciones, la de emitir recomendaciones para aplicar medidas

³⁵ El artículo 5 de la LGEEPA establece materias de exclusiva jurisdicción federal. Entre éstas se encuentran: (i) las que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas (fracción VII); y (ii) “la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios a los ecosistemas o de los daños reales o potenciales lo haga necesario” (fracción IX). El artículo 6 de la LGEEPA dispone que es materia local (estatal o municipal) “la prevención y el control de emergencias ecológicas y contingencias ambientales, en forma aislada o participativa con la Federación, cuando la magnitud o gravedad de los desequilibrios ecológicos o daños al ambiente no rebasen el territorio de la entidad federativa o del municipio, no hagan necesaria la acción exclusiva de la Federación” (fracción III). Por lo tanto, cabe concluir que declarar una emergencia con relación al Lago de Chapala, por involucrar varias entidades federativas, es de exclusiva competencia federal.

El artículo 8 de la LGEEPA establece que corresponde a la Secretaría: (i) “Aplicar, en la esfera de su competencia, esta Ley, sus reglamentos y las normas técnicas ecológicas que expida y vigilar su observancia” (fracción II); (ii) “realizar las distintas acciones que le competen a fin de preservar, proteger, y restaurar el equilibrio ecológico y el ambiente ...” (fracción IV); (iii) “formular y desarrollar programas para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y propiciar el manejo integral de los recursos naturales” (fracción V); y (iv) “proponer al Ejecutivo Federal, la adopción de las medidas necesarias para la prevención y control de contingencias ambientales y aplicarlas en el ámbito de su competencia” (fracción XVI). Asimismo, la Secretaría está obligada a mantener “un sistema permanente de información y vigilancia sobre los ecosistemas y su equilibrio en territorio nacional ...” (artículo 42), así como a realizar “un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar la presencia de contaminantes ... y aplicar las medidas que procedan o, en su caso, promover su ejecución” (artículo 133).

Según el artículo 13 de la LGEEPA, cuando se esté en presencia de emergencias, “la Secretaría de Gobernación, la Secretaría, y las demás autoridades competentes, propondrán en forma coordinada al Ejecutivo las medidas necesarias.”

preventivas, correctivas y de seguridad, para la atención de emergencias o contingencias ambientales en general. Ahora bien, declarar o no una emergencia ambiental presumiblemente sería discrecional para la Secretaría toda vez que no hay precepto alguno que le ordene hacerlo, ni indica la ley aquellos casos en que se tendría por fuerza que declarar una emergencia ambiental.

Como se ha indicado, para el Secretariado es de interés la opinión de los Peticionarios sobre la contestación a la Denuncia Popular en tanto esa contestación afecta la aseveración central de su petición: que al no resolver debidamente dicha Denuncia Popular y declarar el Lago de Chapala en emergencia ambiental, la Parte estaba incurriendo en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado estudió la posibilidad de contactar al Peticionario para aclarar esta cuestión, más no encontró fundamento para hacerlo ni en el ACAAN ni en las Directrices.

El ACAAN y las Directrices no establecen un mecanismo *ad-hoc* para aclarar en el proceso del Artículo 14 una cuestión de fondo con los peticionarios, sino que limitan al Secretariado a analizar la petición a la luz de la respuesta de la Parte. El hecho de que los Peticionarios no hayan retirado su petición al recibir la contestación a la Denuncia Popular, como lo contempla el apartado 14.2 de la *Directrices*, podría sugerir que consideran que la contestación es inadecuada y que existe aún una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte, más no es suficiente para confirmarlo. Con base en lo establecido en el artículo 21(1)(b) del Acuerdo, el Secretariado puede solicitar información a una Parte, más no a un peticionario.³⁶ El Secretariado consideró también el apartado 3.10 de las *Directrices*, que autorizan al Secretariado a “notificar en cualquier momento al peticionario la existencia de errores menores de forma en la petición” a fin de que éstos sean rectificados. Sin embargo, es claro que la ausencia en la petición de la opinión del Peticionario respecto de la contestación de la Denuncia Popular no es un error menor de forma en la petición, ya que se trata de un hecho posterior a la petición. Por esta razón, el Secretariado consideró que tampoco tenía facultades para contactar al Peticionario con base en este apartado de las *Directrices*.

Resumiendo, la petición asevera que la Parte no aplicó de manera efectiva su legislación ambiental al no resolver la Denuncia Popular declarando una emergencia ambiental ante el presunto deterioro del ecosistema del Lago de Chapala. No obstante su retraso, la Parte afirma en la respuesta que dio cabal trámite a la Denuncia Popular y que en la misma demostró a los denunciantes que no era procedente declarar la emergencia ambiental. Como ya se mencionó, con base en la información que el Secretariado puede tomar en cuenta en su análisis conforme al artículo 15(1) del ACAAN, no le es posible determinar si una vez expedida y notificada la contestación a la Denuncia Popular, los Peticionarios coinciden con lo expresado por la Parte o si aún consideran que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su

³⁶ El artículo 21(1)(b) del ACAAN dispone:

1. A petición del Consejo o del Secretariado, cada una de las Partes, de conformidad con su legislación, proporcionará la información que requiera el Consejo o el Secretariado, inclusive:
 - b) hará lo razonable para poner a su disposición cualquier otra información que se le solicite”

legislación ambiental. En particular, al Secretariado no es posible considerar en el examen de esta petición, la opinión de los Peticionarios sobre si al recabar información de la CNA, la Profepa cumplió con la verificación de los hechos correspondiente, y si consideran que al tomar esa información como base para no declarar una emergencia ambiental, y al no haber aparentemente impuesto medidas correctivas ni sanciones, la PROFEPA está aplicando de manera efectiva la legislación ambiental de la Parte.

Es pertinente recordar que el primer párrafo del artículo 14 del Acuerdo establece expresamente que el Secretariado “podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización ... que *asevere* que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental ...” (énfasis añadido) y el primer párrafo del artículo 15 prevé que el Secretariado considere si una petición amerita la elaboración de un expediente de hechos “...a la luz de la respuesta dada por la Parte...”. Al no poder confirmar si ante la contestación a la Denuncia Popular, que se anexa a la respuesta de la Parte, aún fuese intención de los Peticionarios aseverar que la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, el Secretariado considera que ha quedado impedido desde un punto de vista procesal, para llevar a cabo la consideración prevista por el artículo 15(1) en el proceso iniciado por la petición SEM-97-007. En vista de lo anterior, el Secretariado determina dar por concluido ese proceso.

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado ha revisado la petición a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, y determina que ha quedado impedido por razones procesales para considerar si la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al artículo 15(1) del ACAAN, ya que la respuesta de la Parte se basa en un acto de la Parte posterior a la presentación de la petición, pero que afecta la aseveración principal de dicha petición, y el Secretariado por razones procesales no puede considerar la opinión de los Peticionarios sobre ese acto de la Parte. Por esa razón el Secretariado da por concluido el procedimiento de la presente petición y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 9.6 de la *Directrices*, explica sus razones en esta Determinación.

(firma en el original)

por: Janine Ferretti
Directora ejecutiva

c.c.: Lic. José Luis Samaniego
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sr. William Nitze, US-EPA
Dra. Raquel Gutiérrez Nájera, Instituto de Derecho Ambiental