
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

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

Peticionarios:	Instituto de Derecho Ambiental, A.C. et al.
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción:	9 de enero de 1998
Fecha de la determinación:	13 de septiembre de 1999
Núm. de petición:	SEM-98-001

I. ANTECEDENTES

Con fecha 9 de enero de 1998, el Instituto de Derecho Ambiental, A.C. en unión con algunos de los ciudadanos afectados por las explosiones del 22 de abril de 1992 en el sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México (los Peticionarios) presentaron al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (Secretariado) una petición en conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o Acuerdo). El Secretariado expone en este documento su determinación en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN respecto de la petición de referencia.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación ambiental respecto de las explosiones del 22 de abril de 1992 en el sector Reforma de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México. Indican que el incidente ocurrió como consecuencia de la presencia de hidrocarburos y otras sustancias altamente explosivas en el drenaje subterráneo del sector Reforma de dicha ciudad. Según algunos reportes oficiales que citan, las explosiones causaron la muerte a 204 personas, lesiones a 1,460 personas y destruyeron o causaron daños graves a 1,148 inmuebles, aproximadamente.¹ La Procuraduría General de la República inició un proceso penal contra nueve presuntos responsables por homicidio y lesiones imprudenciales, daño en propiedad ajena, ataques a las vías generales de comunicación, ejercicio indebido del servicio público y el previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA).²

¹ Los Peticionarios cuestionan la exactitud de los datos oficiales y señalan ciertas incongruencias. Página 3 de la petición.

² Página 6 de la petición.

La petición afirma que se han cometido violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 14, 16, 19, 20 y 21; a la LGEEPA en sus artículos 182 al 188; al Código Penal Federal en sus artículos 6 al 11 y 18; a los artículos 1, 2, 4, 10, 41, 134, 135, 136, 138, 141, 144, 146, 292, 298, 299 y demás relativos del Código Federal de Procedimientos Penales, y al ACAAN en sus artículos 5(1)(j)(l), 6 y 7.

Si bien los Peticionarios hacen diversas aseveraciones, el argumento principal conforme al artículo 14 del ACAAN, sobre el cual centramos el análisis que se presenta a continuación, es que la Procuraduría General de la República y el Poder Judicial de la Federación de México incurrieron en una omisión en la aplicación efectiva de la LGEEPA al haber decretado el sobreseimiento, terminándose con valor de cosa juzgada el procedimiento penal relativo a dichas explosiones, porque consideran que dicho acto procesal impidió cualquier investigación ulterior del incidente. Las otras aseveraciones de los Peticionarios, entre las que destacan el alegato de denegación de justicia debido a que nunca se investigó el control ambiental, el uso de sustancias peligrosas, su descarga en el drenaje, y las medidas preventivas y de mantenimiento en dichas instalaciones, no se han respaldado con referencias a disposiciones de la legislación ambiental que presuntamente obligaran al gobierno a realizar dichas actividades, y por esa razón no analizamos aquí esas aseveraciones.

III. ANÁLISIS

Al amparo del artículo 14(1) del Acuerdo, el Secretariado puede

... 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;
- (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."

Para determinar si esta petición cumple con los requisitos previstos en este artículo 14(1) para que el Secretariado pueda analizarla, destaca el requisito umbral de que la petición "asevere que

una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. En este documento se analiza esta cuestión preliminar como base para la presente determinación del Secretariado. Esta determinación contiene también un análisis de los alegatos de los Peticionarios con relación a los artículos 5, 6 y 7 del ACAAN.

1) Legislación ambiental

Esta sección se refiere a las disposiciones legales respecto de las que los Peticionarios aseveran que México ha omitido una aplicación efectiva, agrupándolas de la siguiente manera: alegatos relacionados con el procedimiento penal y alegatos relativos a delitos ambientales. Para este análisis es preciso partir de la definición que el propio Acuerdo establece. El ACAAN en el artículo 45(2) define “legislación ambiental” como aquellas disposiciones jurídicas de una Parte cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humanas.³ Las disposiciones que se señalen en una petición, deben satisfacer esta definición para que el Secretariado pueda revisarlas dentro del proceso establecido por el artículo 14 del Acuerdo.

a) Alegatos relacionados con el procedimiento penal

Como hemos indicado, la definición de “legislación ambiental” del Acuerdo exige que el propósito principal de las disposiciones sobre las que se alega una omisión en la aplicación efectiva sea la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro a la vida o la salud humanas por contaminantes ambientales o sustancias peligrosas. De la simple lectura de los artículos 14, 16, 19, 20 y 21 de la Constitución Mexicana; 6 al 11 y 18 del Código Penal Federal; y 1, 2, 4, 10, 41, 134, 135, 136, 138, 141, 144, 146, 292, 298, 299 del Código Federal de Procedimientos Penales se desprende claramente que su propósito principal es establecer las

³ “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 protegidasen 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.”

formalidades esenciales del procedimiento y normar el procedimiento penal.⁴ Por lo tanto, el Secretariado está impedido de revisar los alegatos de los Peticionarios sobre omisiones en la aplicación efectiva de dichas disposiciones. Al no ser legislación ambiental en los términos del artículo 45(2) del Acuerdo, estas disposiciones están fuera del ámbito material del proceso de peticiones conforme al artículo 14 del ACAAN.⁵

b) Alegatos relacionados con los delitos ambientales

A diferencia de lo anterior, las disposiciones que tipifican los delitos ambientales sí son por su propósito principal “legislación ambiental” conforme a la definición del artículo 45(2) del ACAAN. Esas disposiciones sancionan las conductas que en violación a las medidas obligatorias de prevención y control puedan causar daños a la vida o la salud humanas y al medio ambiente.⁶

Hacemos notar de entrada, que existe cierta incertidumbre con relación a la existencia de alguna ley ambiental aplicable al incidente de 1992 y respecto de las medidas de aplicación relativas a ese incidente. También existe cierta incertidumbre respecto de cuál ley ambiental es aplicable, en caso de haberla. El motivo de esta incertidumbre es que los artículos 183 al 187 de la LGEEPA que contemplaban los delitos ambientales al momento de las explosiones y que citan los Peticionarios, fueron derogados por Decreto del 13 de diciembre de 1996.⁷ Existen argumentos viables en uno y otro sentido. Con fundamento en el artículo 117 del Código Penal Federal, que establece que la ley que suprime un tipo penal extingue la acción penal, podría alegarse que dichos delitos ya no serían perseguibles. Por el contrario, también podría argumentarse que el tipo penal no se ha extinguido, ya que los delitos ambientales se incorporaron al Código Penal Federal en los artículos 414 al 423, simultáneamente a su derogación de la LGEEPA. Sin embargo, el principio constitucional que prohíbe la aplicación retroactiva de una ley en perjuicio de cualquier persona parecería impedir la aplicación de tipos penales que entraron en vigor en 1996 a hechos ocurridos en 1992. Como última consideración, podría argumentarse que no hay una intención por parte del legislador de dejar de sancionar como delito esas conductas, sino que claramente la sociedad mantiene su interés por sancionarlas, por lo cual lo que sería inconstitucional es la aplicación retroactiva, en

⁴ Por ejemplo, el artículo 14 constitucional establece: “A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos...”

⁵ Los Peticionarios alegan además que existe una correlación entre las disposiciones procesales que citan y los artículos 5, 6 y 7 del ACAAN. No obstante ser clara la intención del ACAAN de promover el fortalecimiento de las medidas gubernamentales de aplicación, de las garantías procesales y del acceso a procedimientos judiciales en el contexto de la protección ambiental, en opinión del Secretariado la definición de “legislación ambiental” para efectos del artículo 14 del ACAAN sólo incluiría disposiciones procesales si su propósito principal fuese la protección ambiental. Esa no es la situación en este caso.

⁶ Por ejemplo, el artículo 415 del Código Penal Federal dispone: “Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de mil a veinte mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal al momento de cometer el delito, a quien: I.- Sin autorización de la autoridad federal competente o contraviniendo los términos en que haya sido concedida, realice cualquier actividad con materiales o residuos peligrosos que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública a los recursos naturales, la fauna, la flora o a los ecosistemas...”

⁷ El artículo segundo transitorio del Decreto de reforma publicado el 13 de diciembre de 1996 en el *Diario Oficial de la Federación* establece: “Se derogan los artículos del 183 al 187 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; el artículo 58 de la Ley Forestal; y los artículos 30 y 31 de la Ley Federal de Caza.”

perjuicio de la sociedad, del Decreto de derogación en el sentido de impedir la persecución de los delitos anteriormente contemplados por la LGEEPA.

En suma, por lo que se refiere al alcance del proceso conforme al artículo 14, el Secretariado considera que las disposiciones citadas por los Peticionarios relacionadas con el procedimiento penal no constituyen legislación ambiental para efectos del artículo 14 del ACAAN. Por cuanto a los delitos ambientales, éstos satisfacen por su contenido la definición de legislación ambiental. Sin embargo, debido a que consideramos que la petición debe desecharse por otros motivos, no abundamos en el análisis de la cuestión de la aplicabilidad de los ya derogados artículos 183 al 187 de la LGEEPA, sino que simplemente hacemos notar que existe una cuestión no resuelta sobre la identificación de la legislación ambiental que se aplica al incidente de referencia en esta petición.

Nos abocamos ahora al análisis de la aseveración sustantiva de la petición y explicamos las razones por las que no estamos convencidos que amerita continuar la consideración conforme al artículo 14 del ACAAN. La petición argumenta que la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental se dio habiendo entrado en vigor el ACAAN, porque a principios de 1994 se decretó y confirmó el sobreseimiento del procedimiento penal relacionado con las explosiones de 1992. Los Peticionarios argumentan que al declarar con valor de cosa juzgada la terminación del procedimiento penal se impidió cualquier ulterior investigación del incidente, así como la identificación y sanción de los responsables, en otras palabras, que se impidió con esto la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto del incidente ocurrido en 1992.

El hecho de que las explosiones mismas ocurrieron en 1992 plantea una cuestión de temporalidad. Tanto del propio artículo 14 del ACAAN como de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el proceso de revisión de peticiones sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental no debe aplicarse de manera retroactiva. 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”.

El Secretariado interpreta el artículo 14 del ACAAN en el sentido de requerir que la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental que se argumente en una petición, sea una omisión que esté ocurriendo o cuyos efectos persistan durante la vigencia del Acuerdo. Ahora bien, no es condición necesaria que los hechos a los que se refieran los alegatos de los Peticionarios hayan ocurrido después del 1° de enero de 1994 cuando entró en vigor el ACAAN. Pero si ocurrieron antes, debe haber habido una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental después del 1° de enero de 1994 para considerarlos en la revisión de una petición. Los Peticionarios afirman que esta es la situación en este caso. Plantean que al entrar en vigor el Acuerdo la autoridad tenía facultades y la responsabilidad de perseguir los delitos ambientales relacionados con las explosiones del 22 de abril de 1992. Aunque el Secretariado no se rige por el principio de *stare decisis* para realizar sus determinaciones, cabe mencionar que ya en determinaciones anteriores ha señalado “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”.⁸

Es importante subrayar aquí la naturaleza específica de la aseveración de los Peticionarios. La aseveración de los Peticionarios, al menos como la hemos entendido, es que la terminación del procedimiento penal contra los nueve presuntos responsables tuvo como efecto la cosa juzgada, impidiendo legalmente a la Parte realizar investigaciones subsecuentes del incidente o ejercer acción contra otros responsables. Con base en nuestra comprensión del derecho mexicano, esta aseveración es incorrecta. A nuestro entender, la cosa juzgada en este caso tuvo como efecto legal únicamente terminar ese procedimiento penal en particular e impedir un nuevo proceso contra los mismos sujetos, por los mismos delitos. La terminación del procedimiento no tuvo el efecto legal de impedir que la investigación de los hechos continuara, ni de iniciar nuevos procedimientos contra otros presuntos responsables. Por lo tanto, después de la terminación del procedimiento penal, la Parte conservó facultades para investigar el incidente y ejercer acción penal contra otros presuntos responsables. En consecuencia, la aseveración de que la terminación de este procedimiento penal en sí misma, equivale a una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental no amerita continuar su consideración conforme al artículo 14 del ACAAN, porque no impidió la realización de acciones para la aplicación efectiva de la legislación ambiental en la forma en que los Peticionarios aparentemente sostienen.

Aclaremos que no nos referimos en esta Determinación a dos cuestiones aparentemente relacionadas con este asunto. Primero, existe la cuestión de si la terminación del procedimiento es potencialmente una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de los nueve individuos enjuiciados. Según lo que pudimos dilucidar de la petición, los Peticionarios no plantean esta cuestión y no la hemos abordado. Asimismo, los Peticionarios no plantean y no hemos abordado, la cuestión de si la falta de acción contra otros individuos responsables constituya una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

2) Alegatos relacionados con el ACAAN

Los Peticionarios citan también los artículos 5(1)(j)(l), 6 y 7 del ACAAN relacionados, respectivamente, con las medidas gubernamentales para la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, el acceso de los particulares a los procedimientos y las garantías procesales. La opinión del Secretariado sobre esta cuestión en general es que en la medida en que estas disposiciones crean obligaciones para las Partes (Canadá, Estados Unidos y México),⁹ el recurso previsto por el Acuerdo en caso de un supuesto incumplimiento de obligaciones por una Parte, corresponde a las otras Partes. El artículo 14 del ACAAN prevé el

⁸ Citado de SEM-96-001, Recomendación del Secretariado al Consejo para la elaboración de un Expediente de Hechos en conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 7 de junio de 1997. Ver también SEM-97-001, Notificación del Secretariado al Consejo de las razones por las cuales considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 27 de abril de 1998.

⁹ Por ejemplo, dice el primer párrafo del artículo 5 del ACAAN: “Con el objeto de lograr altos niveles de protección del ambiente y de cumplimiento con sus leyes y reglamentos ambientales, cada una de las Partes aplicará de manera efectiva sus leyes y reglamentos ambientales a través de medidas gubernamentales adecuadas, conforme al Artículo 37, tales como...”

único proceso a disposición de organismos no gubernamentales e individuos para alegatos de que una Parte no está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental. Los artículos 5(1)(j)(1), 6 y 7 del ACAAN serían potencialmente susceptibles de una petición conforme al artículo 14 del Acuerdo, únicamente si un individuo o una organización no gubernamental pudiera exigir la aplicación de estas disposiciones dentro del régimen jurídico interno de una Parte. Debido a que los Peticionarios no indican que han reclamado la aplicación de los artículos 5(1)(j)(1), 6 y 7 del ACAAN conforme al régimen jurídico interno de la Parte, o que han comunicado este asunto a la Parte, no nos es posible concluir que los alegatos de que esas disposiciones no están siendo aplicadas de manera efectiva, satisfacen los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo.

En suma, el Secretariado considera que los alegatos de que se ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 5(1)(j)(1), 6 y 7 del ACAAN no satisfacen los requisitos del artículo 14(1) de ese Acuerdo.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado ha revisado la petición en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN y considera que no cumple con los requisitos allí establecidos porque, entre otras consideraciones, no logra relacionar el incidente con una violación de la legislación ambiental aplicable. Por las razones antes expuestas, el Secretariado no puede concluir con certeza que las omisiones señaladas por los Peticionarios en esta petición sean omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana aplicable que la Parte haya incurrido estando en vigor el Acuerdo.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica a los Peticionarios que no procederá a examinar la petición. No obstante, de acuerdo con el artículo 6.2 de las Directrices, los Peticionarios cuentan con 30 días para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1) del ACAAN.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: David L. Markell
Jefe de la Unidad de Peticiones Ciudadanas

cc: Sra. Janine Ferretti, Directora Ejecutiva de la CCA