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

No. de petición: SEM-98-002

Peticionario(s): C. Héctor Gregorio Ortiz Martínez

Parte: Estados Unidos Mexicanos

Fecha [petición]: 14 de octubre de 1997

I. ANTECEDENTES

Con fecha 14 de octubre de 1997, el Peticionario presentó al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental ("Secretariado") una petición de conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o "Acuerdo"). El Artículo 3.3 de las Directrices para la Presentación de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental ("Directrices") establece que las peticiones no deben exceder de 15 páginas mecanografiadas en hojas tamaño carta, excluyendo la información de apoyo. Debido a que la petición excedía dicho límite, el Secretariado solicitó al Peticionario una petición revisada conforme al citado artículo.

Con fecha 10 de febrero de 1998, el Secretariado acusó recibo de la petición revisada presentada en la oficina de enlace del Secretariado en la Ciudad de México. El Secretariado también señaló al Peticionario que conforme al Artículo 3.1 de las Directrices, las peticiones deben presentarse en las oficinas del Secretariado en la ciudad de Montreal, Quebec, Canadá.

El Secretariado expone en este documento su determinación de conformidad con el Artículo 14(1) del ACAAN respecto de la petición de referencia.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La petición alega el "indebido trámite, omisión e incumplimiento persistente en la aplicación efectiva de la legislación ambiental vigente" por parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca ("Semarnap") y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente ("Profepa") de los Estados Unidos Mexicanos ("México"), con relación a una denuncia popular formulada por el Peticionario. El Peticionario alega violaciones procesales en el transcurso de los diversos procedimientos descritos en la petición, que se relacionan con el aprovechamiento forestal maderable del predio "El Taray" en el estado de Jalisco.

La petición señala que habiéndose ordenado la realización de una "Auditoría Técnica" en el predio mencionado, se realizó una "Visita de Inspección", de la que se derivaron sanciones a cargo del sujeto contra el cual fue presentada la denuncia popular, y dadas las circunstancias particulares, también a cargo del Peticionario mismo. El Peticionario alega que ni la auditoría técnica ni la visita de inspección constituyen una respuesta adecuada a la denuncia popular. Por otra parte, el Peticionario señala que la autoridad no ha emitido "el correspondiente dictamen por daños y perjuicios, el cual tendrá el valor de prueba en caso de ser presentado en juicio, según lo dispone el artículo 194 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en vigor al momento de iniciarse dicho trámite." El Peticionario también señala que ha impugnado las sanciones que se le impusieron y que ese procedimiento está en revisión, pero alega que ello no precluye la consideración de la petición por parte del Secretariado.

III. ANÁLISIS

Al amparo del Artículo 14(1), 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. "

Entre estos criterios de escrutinio que establece el Artículo 14(1) destaca el requisito umbral de que la petición se refiera a la "legislación ambiental". A continuación, el Secretariado se aboca a la consideración de esta cuestión preliminar para determinar si la petición cumple con los requisitos necesarios para que el Secretariado pueda analizarla. El Artículo 45(2) define el término "legislación ambiental" de la siguiente manera:

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.

Si bien el Secretariado ha concluido que la petición contiene múltiples aseveraciones que no pueden interpretarse como relativas a la "legislación ambiental", el Secretariado ha concluido también que algunas de las aseveraciones contenidas en la petición pudieran potencialmente cumplir con el requisito umbral de ser aseveraciones sobre una omisión en la aplicación efectiva de la "legislación ambiental". Las consideraciones del Secretariado sobre estas últimas se exponen a continuación.

1) Omisión en la aplicación efectiva de la LGEEPA con relación al procedimiento de denuncia popular

El Peticionario arguye que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de una denuncia popular promovida por el Peticionario mediante los escritos presentados el 14 de enero de 1994 y el 6 de octubre de 1995 ante la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos y la Semarnap, respectivamente. (Páginas 1 y 5 de la petición).

El Secretariado observa en primer lugar, que los anexos de la petición no sustentan de manera fehaciente que las denuncias presentadas por el Peticionario con fechas 14 de enero de 1994 y 6 de octubre de 1995 puedan de hecho calificarse como una "denuncia popular". En dichas denuncias no se emplea el término "denuncia popular" ni se señala que se hayan presentado con tal carácter conforme a la LGEEPA. Dichos escritos tampoco son relativos a un "hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales, o contravenga las disposiciones de la LGEEPA y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico", como lo prevé el artículo 204 de la LGEEPA que establece el procedimiento de denuncia popular.

Independientemente de lo anterior, el Secretariado ha examinado la supuesta denuncia popular presentada por el Peticionario para determinar si se trata de "legislación ambiental" para efectos del Artículo 14(1). En opinión de este Secretariado, es evidente que las disposiciones de la LGEEPA que establecen el procedimiento de denuncia popular califican como legislación ambiental en los términos de la definición del Artículo 45(2) antes citada. Sin embargo, es igualmente claro que, para efectos del ACAAN, los hechos a los que se refiera la denuncia popular en cada caso concreto también deben cumplir con los supuestos del Artículo 45(2). Una denuncia popular puede referirse a violaciones a la legislación ambiental, así como a hechos que amenacen el medio ambiente. El Secretariado opina que la definición de "legislación ambiental" contenida en el Artículo 45(2) implica que, en los casos en que una disposición procedimental, como la que establece la denuncia popular, se refiera a disposiciones sustantivas que tengan una naturaleza claramente ambiental, esas disposiciones sustantivas también deben calificar como "legislación ambiental" conforme al Artículo 45(2).

En el presente caso, el Secretariado observa que los hechos denunciados en los escritos señalados por el Peticionario como la denuncia popular no están relacionados con "(i) la prevención el control o el abatimiento de una fuga descarga o emisión de contaminantes ambientales, (ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligroso 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". Por lo tanto, el Secretariado no puede concluir que aquellas denuncias del Peticionario estén relacionadas con la protección del medio ambiente. Por el contrario, las denuncias se relacionan con el manejo de recursos forestales con fines comerciales, que conforme al párrafo (b) del artículo del ACAAN arriba citado, es una materia excluida de manera expresa de la definición de "legislación ambiental". El Peticionario hace referencia a esta definición de legislación ambiental y arguye que la denuncia "versa también sobre especies de flora silvestre o recursos forestales, restringidos de aprovechamiento por la propia autoridad" (página 14 de la petición). A este respecto, el Secretariado ha examinado la petición, los documentos anexos a ella, y en especial las denuncias señaladas por el Peticionario como la denuncia popular y el Acta de Auditoría Técnica en cuestión. El Secretariado de nuevo señala que los anteriores se refieren a hechos relacionados con el manejo de recursos forestales con fines comerciales y no se refieren a la protección del medio ambiente. Por lo tanto, esta denuncia no puede constituir un asunto relativo a la "legislación ambiental" en los términos de la definición del Artículo 45(2).

2) Omisión en la aplicación efectiva de la LGEEPA con relación a la emisión de un dictamen técnico por daños y perjuicios causados por infracciones a las disposiciones de la LGEEPA

El Peticionario señala que la autoridad ambiental no ha emitido un dictamen por daños y perjuicios de conformidad con el artículo 194 de la LGEEPA en vigor al momento de iniciarse dicho trámite. (Página 6 de la petición) El artículo 204 de la actual LGEEPA, que contiene el mismo texto que el anterior artículo 194, establece que los interesados podrán solicitar un dictamen técnico a la Semarnap, cuando por infracciones a la LGEEPA se hayan causado daños o perjuicios. En cuanto a estas alegaciones, el Secretariado no ha encontrado evidencia en la petición o en los documentos anexos a ella de que el Peticionario haya solicitado un dictamen técnico en los términos de dicha disposición.

3) Omisión en la aplicación efectiva de la Ley Forestal, el Reglamento de la Ley Forestal y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo

El Peticionario hace alegaciones sobre "violaciones procesales" de diversa índole (ver páginas 2, 3 y 7 de la petición, entre otras). A este respecto, es preciso aclarar que el proceso instituido por los artículos 14 y 15 del ACAAN no es un foro para la revisión de los procesos administrativos internos de una Parte, sino que se enmarca estrictamente dentro de la obligación contraída por las Partes signatarias del propio Acuerdo de aplicar de manera efectiva su legislación ambiental. En el contexto de la presente petición, las disposiciones de la Ley Forestal, el Reglamento de la Ley Forestal y la Ley Federal del Procedimiento Administrativo citadas por el Peticionario no son "legislación ambiental" para efectos del Artículo 14(1) del ACAAN. Por lo anterior, las aseveraciones sobre omisiones en su aplicación efectiva no pueden ser objeto de análisis por parte del Secretariado dentro del proceso instituido por los artículos 14 y 15 del ACAAN.

4) Observaciones adicionales del Secretariado

El Secretariado no está llamado a considerar todos los planteamientos del Peticionario sino hasta haber determinado que la petición cumple con los requisitos del Artículo 14(1) del ACAAN, incluyendo el requisito umbral de si la petición se refiere a la "legislación ambiental". Sin embargo, consideramos importante hacer referencia a un tipo de alegaciones que en opinión del Secretariado no se encuentran dentro de su jurisdicción ni están contempladas por los objetivos listados en el Artículo 1 del ACAAN. La petición de referencia contiene acusaciones contra diversos funcionarios de diversas dependencias y niveles de gobierno cuyo planteamiento en este foro es inadecuado en opinión del Secretariado. El proceso establecido por el ACAAN en sus artículos 14 y 15 se enmarca en el contexto de la promoción de la cooperación entre las Partes para la protección ambiental en América del Norte. Es preciso subrayar que este proceso para examinar peticiones relativas a la falta de aplicación efectiva de la "legislación ambiental" no pretende en modo alguno ser un mecanismo para revisar alegaciones respecto del desempeño de los funcionarios públicos en lo individual. Este proceso, se refiere únicamente a la actuación de las autoridades como instituciones y a los hechos y actos concretos relativos a la aplicación efectiva de la "legislación ambiental", definida en términos del propio Acuerdo.

IV. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado ha revisado la petición de conformidad con el Artículo 14(1) del ACAAN y ha determinado que la petición no cumple con los requisitos allí establecidos ya que no se refiere a "omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental" por las razones arriba expuestas. En cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 6.1 de las Directrices, este Secretariado notifica al Peticionario que no procederá a examinar la petición. De acuerdo con el Artículo 6.3 de las Directrices, el Peticionario cuenta con 30 días para presentar una petición que cumpla con los criterios del Artículo 14(1).

(firma en el original)

por: Janine Ferretti

Directora Ejecutiva Interina

(23 de junio de 1998)