
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

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

Peticionario: Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C.
Domingo Gutiérrez Mendivil
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Número de petición: SEM-98-005
Fecha de recepción: 11 de agosto de 1998
Fecha de esta determinación: 26 de octubre de 2000

I. INTRODUCCIÓN

El Artículo 14 del *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (en adelante, “ACAAN”) permite al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte* (en adelante, “CCAAN”) examinar las peticiones presentadas por personas u organizaciones sin vinculación gubernamental, en las que se asevere que una de las partes firmantes del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, siempre que la petición cumpla con los criterios del Artículo 14(1). Cuando considera que una petición cumple con estos criterios, el Secretariado determina si se amerita solicitar una respuesta de la Parte aludida. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo de la CCAAN que considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del Artículo 15 del Acuerdo. Mediante el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros, el Consejo puede entonces ordenar al Secretariado la elaboración del expediente de hechos y, una vez concluido, autorizar su difusión pública.

Mediante esta Determinación conforme al artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado notifica a los peticionarios y al Consejo de la CCAAN las razones por las que considera que la petición SEM-98-005 no amerita la elaboración de un expediente de hechos, dándose por terminado el proceso respecto de esa petición.

* A partir del mes de octubre de 2000, la Comisión para la Cooperación Ambiental creada por el ACAAN, empleará el nombre Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte para efectos de uso común.

II. ANTECEDENTES PROCESALES

El Secretariado de la CCAAN recibió el 23 de julio de 1998 una petición de la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C., y Domingo Gutiérrez Mendivil (en adelante, “Peticionarios”), de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 14 y 15 del ACAAN. En ella, los Peticionarios aseveran que ha habido una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana respecto de la autorización de operación del confinamiento controlado de residuos peligrosos Cytrar, S.A. de C.V. en Hermosillo, Sonora, México (en adelante, Cytrar). El 29 de julio del mismo año, el Secretariado comunicó a los Peticionarios ciertos errores menores de forma, mismos que éstos corrigieron mediante comunicación del 11 de agosto de 1998, fecha en que se considera formalmente recibida la petición.

Por las razones expuestas en la sección II de este documento, el 9 de abril de 1999, 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 ameritaría una respuesta de la Parte, por lo que en la propia determinación del 9 de abril solicitó a México su respuesta.

El 19 de julio de 1999 el Secretariado acusó recibo de la respuesta de México, recibida el 12 de julio de 1999. El 20 de julio de 1999, México informó al Secretariado que la sección segunda de la respuesta contenía información que se refería a una empresa no mencionada en la petición, por lo que debía mantenerse su confidencialidad con fundamento en el artículo 39(1)(b) del ACAAN. El 13 de septiembre de 1999, el Secretariado solicitó al gobierno de México ciertas aclaraciones respecto de su solicitud de confidencialidad, así como un resumen de la información confidencial para los efectos señalados en el apartado 17.3 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN* (en adelante, “Directrices”). El 13 de octubre de 1999, el Secretariado presentó el asunto al Consejo para su consideración. Estando pendiente una decisión del Consejo al respecto, dada la aserción de confidencialidad y a falta de un resumen de la Parte para efectos del apartado 17.3 de las Directrices,¹ la presente Determinación no incluye información de la sección segunda de la respuesta en cuanto a la otra empresa mencionada por la Parte. El resto de la respuesta de la Parte se resume en la sección III de este documento.

En la sección IV de esta Determinación se analiza la petición a luz de la respuesta de la Parte conforme al artículo 15(1), y se exponen las razones por las que el Secretariado

¹ El apartado 17.3 de las Directrices establece:

Tomando en consideración que la información confidencial o privada proporcionada por una Parte, organización sin vinculación gubernamental o persona puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial o privada.

considera que la petición SEM-98-005 no amerita la elaboración de un expediente de hechos conforme al ACAAN. Esta Determinación del Secretariado se refiere a las aseveraciones específicas de esta petición y no prejuzga de manera alguna sobre otros aspectos del asunto planteados fuera de la petición, o que pudieran plantearse en una petición distinta.² Esta Determinación se hace también sin perjuicio de reconocer que la aplicación efectiva de la legislación ambiental de las Partes sobre la disposición adecuada de los residuos peligrosos, es un compromiso que contribuye a la consecución de las metas del ACAAN.

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

El 9 de abril de 1999 el Secretariado determinó que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN y, considerando los factores del artículo 14(2), solicitó una respuesta a la Parte. En esta sección el Secretariado explica las razones y consideraciones de esas determinaciones.³

El artículo 14(1) del Acuerdo 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 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;

² Esta aclaración se hace en virtud de que, después de que fue presentada la petición, los Peticionarios y otras personas interesadas han proporcionado al Secretariado información relacionada con el confinamiento Cytrar. Dado que tal información no formó parte de la petición, no fue considerada en la elaboración de esta Determinación, porque el ACAAN y las Directrices no prevén un fundamento para hacerlo en esta etapa del proceso.

³ 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 hace ahora el apartado 7.2 de las Directrices.

- (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.

Si bien el artículo 14(1) no pretende colocar una gran carga sobre los peticionarios, sí se requiere en esta etapa cierta revisión inicial.⁴ El Secretariado examinó esta petición con tal perspectiva en mente.

La primera cuestión es si la petición entraña, como se requiere, la aserción de una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Secretariado determinó que la petición sí cumple con tales requisitos por las siguientes razones.

La petición “asevera” que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Norma Oficial Mexicana *NOM-CRP-004-ECOL/1993- Que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto de los radioactivos*⁵ (en adelante, NOM-055-ECOL-1993); y del artículo 159 Bis 3 de la *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente* (en adelante, LGEEPA). A efecto de calificar para el proceso del artículo 14(1), las disposiciones citadas en una petición deben satisfacer la definición de “legislación ambiental” contenida en el artículo 45(2) del ACAAN, que se refiere al propósito principal de tales disposiciones.⁶

⁴ Véanse en este sentido, e. g., la Determinación conforme al artículo 14(1) en relación con la petición SEM-97-005/Animal Alliance of Canada, et al.; y 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.

⁵ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante, “DOF”), el 22 de octubre de 1993, la cual quedaría con la nomenclatura que actualmente ostenta, NOM-055-ECOL-1993, en virtud de Acuerdo publicado el 28 de noviembre de 1994 en el DOF.

⁶ El artículo 45(2) del ACAAN establece:

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.

De la simple lectura de las disposiciones citadas, se desprende claramente que califican como legislación ambiental para efectos de los artículos 45(2) y 14 del ACAAN, porque son disposiciones cuyo propósito principal coincide con "... la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de [...] el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello...".⁷

Asimismo, el Secretariado determinó en marzo de 1999 que la petición satisface los seis requisitos listados en el artículo 14(1). La petición se presentó por escrito en español, que es el idioma designado por la Parte mexicana.⁸ Los Peticionarios se identificaron como la Academia Sonorense de Derechos Humanos, A.C. y Domingo Gutiérrez Mendívil. La primera es una organización sin vinculación gubernamental y el segundo un particular, vinculado a esa organización, ambos con residencia en Hermosillo, Sonora, México.⁹

La petición contiene información suficiente, que permitió al Secretariado revisarla, en particular respecto del alegato principal de la petición, que se refiere a la aplicación efectiva de la NOM-055-ECOL-1993. La petición incluye información sobre la ubicación del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar respecto de la ciudad de Hermosillo, información sobre el número de habitantes de esa ciudad, copia de las autorizaciones otorgadas para la operación de Cytrar a que hace referencia la petición, y copia de la Norma Oficial Mexicana que invocan los Peticionarios.¹⁰

Los Peticionarios manifiestan que la Parte ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, respecto del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar. El alegato principal de la petición es que en noviembre de 1996 y de 1997,

-
- (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.

Véanse en este sentido, e. g., 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).

⁷ En su preámbulo, por ejemplo, la NOM-055-ECOL-1993 establece: "Que la construcción de confinamientos controlados para la disposición final de residuos peligrosos debe reunir condiciones de máxima seguridad, a fin de garantizar la protección de la población y el equilibrio ecológico...".

Por su parte, el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA señala: "Toda persona tendrá derecho a que la Secretaría, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios pongan a su disposición la información ambiental que les soliciten, en los términos previstos por esta Ley. En su caso, los gastos que se generen, correrán por cuenta del solicitante. Para los efectos de lo dispuesto en el presente ordenamiento, se considera información ambiental, cualquier información escrita, visual o en forma de base de datos, de que dispongan las autoridades ambientales en materia de agua, aire, suelo, flora, fauna y recursos naturales en general, así como sobre las actividades o medidas que les afectan o puedan afectarlos. Toda petición de información ambiental deberá presentarse por escrito, especificando claramente la información que se solicita y los motivos de la petición. Los solicitantes deberán identificarse indicando su nombre o razón social y domicilio."

⁸ Véase el artículo 14(1)(a) del ACAAN y el apartado 3.2 de las Directrices.

⁹ Véanse los artículos 14(1)(b) y (f) y 45(1) del ACAAN.

¹⁰ Véase el artículo 14(1)(c) del ACAAN y las páginas 1 a 3 y los anexos I a VII de la petición.

México expidió a Cytrar, S.A. de C.V. una autorización para la operación de un confinamiento de residuos peligrosos situado a menos de seis kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, en contravención del artículo 5.1.5.1 de la NOM-055-ECOL-1993, que establece una distancia respectiva de al menos veinticinco kilómetros.¹¹ Cabe aclarar aquí que en ese sitio existía un confinamiento de residuos peligrosos desde 1988, y que el acto al que se refiere la petición es la autorización de operación otorgada a Cytrar, S.A. de C.V., que lo empezó a operar aparentemente en 1996.¹²

La petición indica también, que el confinamiento de residuos peligrosos será reubicado debido a las quejas ciudadanas, pero afirman los Peticionarios que la Parte pretende reubicarlo sin remediar o sanear la contaminación del sitio.¹³ Los Peticionarios también aseveran que México ha violado el derecho a la información ambiental contemplado en el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA, al negarse a revelar en qué parte de Sonora se proyecta establecer el nuevo confinamiento.¹⁴

Aunque las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental se refieren en particular a la empresa Cytrar, la petición no parece encaminada a hostigar una industria. La petición parece encaminada, antes bien, a promover la aplicación de la legislación ambiental respecto del confinamiento controlado de residuos peligrosos, para prevenir posibles daños a la salud de la población y al medio ambiente, en particular dada la distancia a que se encuentra el confinamiento Cytrar de la población de Hermosillo.¹⁵

La petición incluye copias de documentos relativos a un recurso de revisión y a un juicio de amparo iniciados por uno de los Peticionarios en relación con el asunto materia de la petición, y acompaña copia del oficio por el que la autoridad confirma la autorización impugnada.¹⁶

Habiendo revisado la petición de conformidad con el artículo 14(1) y constatado que satisface los requisitos en él establecidos, como ya se mencionó, el Secretariado determinó solicitar una respuesta a la Parte mexicana. La decisión del Secretariado se orientó por las consideraciones del artículo 14(2) del ACAAN, que dispone:

¹¹ La autorización se concedió mediante los oficios DOO-800/005480, fechado al 11 de noviembre de 1996, y DOO-800-007251, de fecha 19 de noviembre de 1997, ambos emitidos por el Instituto Nacional de Ecología (en adelante, “INE”), órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (en adelante, “Semarnap”). Página 3 de la petición.

¹² Lo anterior con base en la sección segunda de la respuesta de México, que la Parte ha designado como confidencial respecto del nombre de otras empresas mencionadas en esta sección, y que no se mencionan en la petición.

¹³ Cabe mencionar a modo de contexto, que a la fecha de la presente Determinación, el Secretariado tiene entendido que ese confinamiento ya no está operando, y que no ha sido reubicado ni se han anunciado los detalles de su supuesta reubicación.

¹⁴ Páginas 4 y 5 de la petición.

¹⁵ Véase el artículo 14(1)(d) del ACAAN y página 2 de la petición.

¹⁶ Véanse el artículo 14(1)(e) del ACAAN y los anexos VIII a X de la petición.

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 decidir si la petición ameritaría solicitar una respuesta a la Parte, el Secretariado tomó en cuenta todos estos criterios en conjunto.

Los Peticionarios alegan que existe enorme preocupación e inconformidad entre los habitantes de la ciudad de Hermosillo por la operación del confinamiento Cytrar que, aseveran, se encuentra ilegalmente ubicado a menos de 6 kilómetros de esa ciudad. Señalan también que existen cuatro colonias habitacionales en el límite de la ciudad próximo al confinamiento, destacando las Colonias Costa del Sol y Casa Linda.¹⁷ En opinión del Secretariado, la presunta omisión de una Parte en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en materia de residuos peligrosos y su disposición final, constituye un asunto cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del ACAAN, especialmente las planteadas en los artículos 1 y 5, dado que los residuos de ese tipo pudieran causar daños a la salud humana y al medio ambiente en caso de no manejarse con la diligencia que exijan las leyes.¹⁸

El Secretariado también tomó en consideración si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares, conforme al artículo 14(2)(c) del ACAAN. La petición abordó los recursos disponibles que fueron perseguidos, mostrando que con anterioridad a la presentación de la petición se tomaron “acciones razonables para acudir a dichos recursos”. La petición indica que los Peticionarios han presentado un recurso de revisión y un juicio de amparo relacionados con la autorización de operación del confinamiento que es materia de la petición.¹⁹

¹⁷ Página 4 y anexo III de la petición.

¹⁸ Véanse los artículos 14(2)(a) y (b) del ACAAN.

¹⁹ Véanse el artículo 14(2)(c), los apartados 5.6(c) y 7.5(b) de las Directrices (estas disposiciones de las Directrices entraron en vigor en junio de 1999, después de que se presentó la petición el 11 de agosto de 1998, pero ello no afecta la conclusión del Secretariado) y la página 3 de la petición.

A propósito de la consideración prevista en el artículo 14(2)(c) del ACAAN, cabe abordar brevemente la opinión que la Parte ha manifestado al respecto, si bien es claro que le corresponde al Secretariado llevar a cabo esa consideración, como antecedente a que el Secretariado solicita una respuesta a la Parte. En su respuesta a la petición, la Parte afirma que considera que la petición resulta improcedente y que no debió ser admitida por el Secretariado, puesto que los Peticionarios no agotaron los recursos internos a su alcance conforme a la legislación mexicana. La Parte informa que los Peticionarios han promovido una denuncia popular, un recurso de revisión y dos juicios de amparo, afirmando que se encuentran pendientes de resolución. Según la respuesta de la Parte, ello implica que no se han agotado los recursos internos, lo cual a su vez constituye una transgresión al artículo 14(2)(c) del ACAAN por el Secretariado.

Como se ha mencionado ya, el artículo 14(2) plantea una serie de consideraciones que orientan al Secretariado en su determinación de si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte, una vez que ha decidido que una petición reúne los requisitos establecidos en el artículo 14(1). Entre esos criterios, 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...". 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 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 ese artículo señala, los factores en él listados son criterios que orientan la consideración del 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.²⁰ Además, la Parte mexicana explica que considera que la denuncia popular prevista en la LGEEPA no es un recurso. Sobre este asunto, el Secretariado también difiere respetuosamente de la opinión de la Parte, y considera que para efectos del ACAAN, la denuncia popular contemplada por la LGEEPA es un recurso conforme a la legislación mexicana, disponible a los particulares para que planteen a la Parte cuestiones sobre cumplimiento de la legislación ambiental o daños al medio ambiente, previamente a la presentación de una petición.²¹

²⁰ Véanse los apartados 5.6 y 7.5 de las Directrices, que proporcionan mayor orientación sobre el sentido del artículo 14(2)(c) del ACAAN. El apartado 5.6 de las Directrices, establece: "La petición deberá abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del Acuerdo para asistir al Secretariado en su revisión conforme a esta disposición. Consecuentemente, 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 (artículo 14(2)(c))..." El apartado 7.5 de las Directrices estipula que el Secretariado "[p]ara evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte [...] 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, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos." Véase en el mismo sentido, la Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) del ACAAN respecto de la petición SEM-97-007/Instituto de Derecho Ambiental (14 de julio de 2000).

²¹ Véase en este sentido, la Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) del ACAAN respecto de la petición SEM-97-007/Instituto de Derecho Ambiental (14 de julio de 2000).

Finalmente, volviendo a la última de las consideraciones del artículo 14(2), el Secretariado observó que la petición no estuvo basada exclusivamente en noticias de los medios de comunicación, ya que no hay referencia en la petición a dicha fuente de información.²²

Con base en todos estos factores, el Secretariado determinó que ameritaría solicitar a la Parte una respuesta a esta petición, de conformidad con el artículo 14(2) del ACAAN, y así lo hizo el 9 de abril de 1999. El Secretariado recibió la respuesta de México el 12 de julio de 1999.

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE Y CONSIDERACIONES CONFORME AL ARTÍCULO 14(3) DEL ACAAN

Como se ha indicado, la presente determinación no incluye información de la sección segunda de la respuesta de la Parte en cuanto a las otras empresas que la Parte menciona y que no se mencionan en la petición, dado que México considera que esa información debe mantenerse como confidencial.

En su respuesta, recibida el 12 de julio de 1999, México argumenta que la norma que invocan los Peticionarios respecto a la distancia requerida entre un confinamiento controlado de residuos peligrosos y los centros de población, no es aplicable en lo tocante a autorizaciones de *operación* de confinamientos de residuos peligrosos, sino a la *selección del sitio* para ubicarlos. La Parte afirma también que la selección del sitio donde se ubica el confinamiento fue autorizada en 1987, con anterioridad a la entrada en vigor de la NOM-055-ECOL-1993 u otro requisito equivalente. Además, la Parte señala que aún cuando fuera aplicable, esa disposición no es una disposición rígida, sino que la norma misma plantea que su exigibilidad puede exceptuarse si se realizan medidas equivalentes a ese requisito.

La respuesta de la Parte niega que haya depósito ilegal de residuos peligrosos en el confinamiento. La Parte señala que no es posible remediar el sitio, dada la naturaleza misma de un confinamiento controlado, que define como la “obra de ingeniería para la disposición final de residuos peligrosos, que garantice su aislamiento definitivo.”²³ Por último, sobre la supuesta reubicación del confinamiento y la supuesta violación del derecho a la información ambiental, la Parte en su respuesta indica que es verdad que la Secretaria de la Semarnap ha manifestado que Cytrar se va a reubicar, pero la Parte afirma que la ubicación del nuevo sitio no se ha determinado aún, por lo que no puede proporcionarse información al respecto.

Como se ha mencionado, la respuesta de la Parte manifiesta que algunos asuntos supuestamente materia de la petición, están pendientes de resolución, y menciona una denuncia popular, un recurso de revisión y dos juicios de amparo. De estos cuatro

²² Véase el artículo 14(2)(d) del ACAAN.

²³ Esta definición está prevista en el artículo 3° del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos (publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1988; en adelante, “RRP”).

procedimientos, dos se mencionan también en la petición: el recurso de revisión y uno de los juicios de amparo (número 365/98). En vista de lo anterior, el Secretariado evaluó si de acuerdo con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, debiera abandonar el trámite respecto de esta petición, porque las aseveraciones de la petición fuesen materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución. Conforme a dichos artículos, las aseveraciones de una petición no se revisarían más si el procedimiento aún está “pendiente de resolución”, si se trata de un procedimiento “iniciado por la Parte de manera oportuna y conforme a su legislación”, y si los asuntos materia de ese procedimiento son los mismos que los de la petición.²⁴ El Secretariado determinó que no está impedido para continuar la revisión de la petición, por las razones siguientes.

En primer lugar, al mencionar la existencia de algunos procedimientos pendientes de resolución, la respuesta de la Parte no señala que deba detenerse la revisión de la petición conforme a los artículos 14(3)(a) y 45(3) del ACAAN.²⁵ Además, y de mayor relevancia, es que en el caso que nos ocupa, el Secretariado concluyó que no es claro si todos los procedimientos mencionados por la Parte están aún pendientes de resolución, ni es claro tampoco si los dos procedimientos mencionados por la Parte, pero no mencionados por los Peticionarios, coinciden en su materia con el asunto materia de la petición.²⁶ Lo que sí es claro, es que los procedimientos en cuestión no actualizan el

²⁴ El artículo 14(3) dispone:

3. La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:

- (a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite; y
- (b) cualquier otra información que la Parte desee presentar, tal como:
 - (i) si el asunto ha sido previamente materia de un procedimiento judicial o administrativo; y
 - (ii) si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si se ha acudido a ellos.

Por su parte, el artículo 45(3) define:

3. Para los efectos del Artículo 14(3), "**procedimiento judicial o administrativo**" significa:

- (a) una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y
- (b) un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte.

Véase, e.g., la Determinación del Secretariado de conformidad con el artículo 15(1) con relación a la petición SEM-96-003/The Friends of the Oldman River (2 de abril de 1997); y la Notificación del Secretariado al Consejo sobre la elaboración de un expediente de hechos con relación a la petición SEM-97-001/B.C. Aboriginal Fisheries Commission, et al. (27 de abril de 1998).

²⁵ La respuesta de la Parte menciona la existencia de esos procedimientos pendientes en sustento de su consideración de que la petición no es procedente porque los Peticionarios no han agotado los recursos legales disponibles, en relación al artículo 14(2)(c) del ACAAN. Como se planteó en la sección anterior de esta Determinación, el Secretariado considera que no ha habido transgresión alguna a dicho artículo respecto de esta petición. Véase *supra*, página 7, y páginas 4, 5 y 12 de la respuesta de la Parte.

²⁶ Véanse las páginas 2 a 4 de la respuesta de la Parte. El asunto materia de la denuncia popular interpuesta por los Peticionarios en contra de Cytrar, S.A. de C.V. que cita la Parte, no parece coincidir con los alegatos materia de la petición. Como la propia Parte señala, esa denuncia popular se refirió a supuestas violaciones a

supuesto del artículo 14(3)(a) del ACAAN, porque no fueron iniciados por la Parte, sino por uno de los Peticionarios. Por ello, el Secretariado no está impedido para continuar la revisión de estas aseveraciones, y procedió a considerar la petición a la luz de la respuesta de la Parte, para determinar si amerita la elaboración de un expediente de hechos.²⁷

IV. ANÁLISIS DE LA PETICIÓN CONFORME AL ARTÍCULO 15(1) DEL ACAAN

El artículo 15(1) del ACAAN establece:

1. Cuando considere que, a la luz de la respuesta dada por la Parte, la petición amerita que se elabore un expediente de hechos, el Secretariado lo informará al Consejo e indicará sus razones.

Al efecto, el Secretariado consideró la petición a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, y en esta sección presenta las razones por las que considera que los alegatos de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental planteados en la petición, no ameritan la elaboración de un expediente de hechos. Se abordan tres argumentos por separado. La aseveración principal, que es la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la NOM-055-ECOL-1993 por la autorización de operación de Cytrar en 1996 y 1997. Y dos aseveraciones accesorias, que se refieren, una, a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental dado que la Parte pretende dejar abandonada escoria que ha sido ilegalmente depositada en el sitio, sin sanear o remediar la contaminación del sitio. Y la otra, a la presunta omisión en la aplicación efectiva del derecho a la información ambiental respecto del sitio al que sería reubicado el confinamiento, conforme al artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA.

El alegato principal de la petición es que la Parte autorizó en dos ocasiones, en 1996 y en 1997, la operación del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, a una distancia menor a 6 kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, cuya población era de 448,966 habitantes en 1990, y que ello contraviene el artículo 5.1.5.1 de la NOM-055-ECOL-1993, que dispone que los confinamientos deben estar alejados al menos 25

la legislación ambiental relativa a residuos peligrosos por parte de esa empresa, sin aparente referencia a su ubicación o autorización de operación. Respecto del juicio de amparo 0936/98 aludido por la Parte y que se refiere a un escrito por el que uno de los Peticionarios solicitó información a la Semarnap, al parecer del Secretariado, ese asunto podría estar relacionado con el alegato de la petición referente al artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA, aunque no puede establecerse en definitiva que el mencionado escrito se refiera al mismo asunto que ese alegato de la petición, dado que ni los Peticionarios ni la Parte proporcionaron copia de los documentos relativos a esa solicitud.

²⁷ El Secretariado en otras ocasiones similares ha considerado, como parte de su decisión sobre si una petición amerita que se elabore un expediente de hechos, la posibilidad de que elaborarlo implique duplicación o interferencia con un procedimiento pendiente, aunque el procedimiento no actualice el supuesto del artículo 14(3)(a). Véase en este sentido, la Determinación del Secretariado de conformidad con el artículo 15(1) con relación a la petición SEM-96-003/The Friends of the Oldman River (2 de abril de 1997). En el caso que nos ocupa, sin embargo, no se abordó este aspecto en esta Determinación, dado que por las otras razones que en ella se expresan, el Secretariado consideró que no amerita elaborarse un expediente de hechos respecto de esta petición.

kilómetros de los centros de población con 10,000 habitantes, con proyección al año 2010.²⁸ Como se ha dicho, la Parte en su respuesta confirma los hechos mencionados, pero plantea tres argumentos refutando esta aseveración. En primer lugar, la Parte afirma que la NOM-055-ECOL-1993 no es aplicable a la autorización de *operación* de los confinamientos de residuos peligrosos, sino que se refiere a la *selección de los sitios* para ubicarlos. La Parte también señala que al momento de seleccionarse el sitio en que se ubicó el confinamiento, en 1987, no existía disposición que regulara la ubicación de confinamientos controlados de residuos peligrosos. Finalmente, la Parte afirma que suponiendo que se considere aplicable la disposición citada, dicha disposición no es rígida, sino que la norma misma plantea que su exigibilidad puede exceptuarse si se realizan medidas equivalentes a ese requisito.²⁹

Sobre el primero de los argumentos de la Parte, es cierto que la NOM-055-ECOL-1993, en estricto sentido, no es aplicable a la operación de los confinamientos controlados de residuos peligrosos, sino a la selección de los sitios para ubicarlos.³⁰ Sin embargo, es importante aclarar la relación entre estos dos aspectos. El requisito de distancia relativa entre los confinamientos controlados de residuos peligrosos y los centros de población previsto en la NOM-055-ECOL-1993, es parte de un marco jurídico más amplio, que regula el manejo de residuos peligrosos y los servicios de manejo respectivos. La LGEEPA, cuyas disposiciones son de orden público e interés social, establece los fundamentos de ese marco jurídico, que se precisan a través de disposiciones reglamentarias y normas oficiales mexicanas.³¹ Dicho marco jurídico está sucintamente descrito en el *Procedimiento que debe cumplir una empresa para obtener la autorización de instalación y operación para otorgar servicios de manejo de residuos peligrosos*.³² Según se precisa en ese procedimiento, algunos aspectos del trámite actual, son: la selección del sitio (atendiendo a los criterios establecidos en la NOM-055-ECOL-1993, de modo que se demuestre la viabilidad del sitio); la presentación de una fianza de cumplimiento y el pago de derechos; la obtención del permiso para la construcción en materia de impacto y riesgo ambiental, el cual se podrá instrumentar una vez satisfechos inclusive los requisitos que establezcan las autoridades estatales y/o municipales que correspondan; y la obtención del permiso para la operación en materia

²⁸ Página 3 y anexos I a VII de la petición.

²⁹ Páginas 7 a 9 de la respuesta.

³⁰ En su artículo 2, la NOM-055-ECOL-1993 establece: “Campo de aplicación. La presente norma oficial mexicana es de observancia obligatoria para la selección de sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos.”

³¹ De la LGEEPA, destacan los artículos 1, 4 fracción VI, 6, y los Títulos primero, capítulo IV, sección V; y capítulos V y VI, entre otros. Son también parte de este marco jurídico los Reglamentos de la LGEEPA en materia de impacto ambiental, y de residuos peligrosos, así como las normas oficiales mexicanas NOM-052-ECOL-1993 *Listado de Residuos Peligrosos por su toxicidad al ambiente*, NOM-053-ECOL-1993 *Determinación de Residuos Peligrosos por su Toxicidad al ambiente*, NOM-054-ECOL-1993 *Incompatibilidad entre dos o más Residuos Peligrosos según la NOM-052-ECOL-1993*, NOM-056-ECOL-1993 *Obras complementarias de un confinamiento controlado de Residuos Peligrosos*, NOM-057-ECOL-1993 *Diseño, construcción y Operación de celdas de un confinamiento controlado para Residuos Peligrosos*, y NOM-058-ECOL-1993 *Operación de un confinamiento controlado de Residuos Peligrosos*.

³² Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos en México 1996-2000, publicado en la Gaceta Ecológica número 39 verano de 1996, en su capítulo IV, punto 2; y página de Internet del INE (www.ine.gob.mx/usi/desydel/procedimie/proc-rp20.html).

de impacto y riesgo ambiental (previa presentación de solicitud para el Manejo de Residuos Peligrosos -MRP), entre otros.³³ En este contexto, el hecho de que la petición haya asociado el requisito de distancia relativa a la operación del confinamiento, mientras que la norma que contiene ese requisito no es estrictamente aplicable a la operación del mismo, sino a la selección del sitio, no parece ser razón suficiente para considerar que la aplicación efectiva de ese requisito no amerite abordarse en este proceso de peticiones ciudadanas. En opinión del Secretariado, el proceso de peticiones ciudadanas puede contribuir mejor a la consecución de las metas del ACAAN, si los argumentos de las peticiones se abordan en contexto.

El segundo de los argumentos ofrecido por la Parte para desacreditar la aseveración de los Peticionarios, es que el sitio se aprobó antes de que entrara en vigor la NOM-055-ECOL-1993, o de que existiera un requisito equivalente. La primera disposición ambiental mexicana sobre este asunto, de que el Secretariado tiene conocimiento, entró en vigor el 7 de junio de 1988.³⁴ Según la respuesta de la Parte, la autorización de la ubicación del confinamiento se solicitó y se obtuvo en 1987, por lo que es claro que el requisito de distancia relativa aún no era aplicable en ese momento.³⁵

Por último, México argumenta que la disposición citada no es rígida, puesto que la norma contempla una excepción.³⁶ En efecto, la norma plantea la posibilidad de aplicar medidas equivalentes a los requisitos que establece, y dispone que la efectividad de las mismas debe demostrarse. Sin embargo, dicha excepción no parece haberse aplicado en el caso del confinamiento que operaría después Cytrar. Más allá de indicar que al confinamiento se le han establecido las condicionantes necesarias para que opere sin dañar el medio ambiente,³⁷ la Parte en su respuesta no explica por qué las condiciones que se exigieron tienen efectos equivalentes a una ubicación relativa mínima de 25 kilómetros, ni ello se desprende de la respuesta. En diversos documentos anexos a la respuesta de la Parte, se plantean las consideraciones que realizaron las distintas autoridades que han sido competentes respecto del sitio, pero esas consideraciones no incluyen mención alguna del requisito de distancia relativa de 25 kilómetros, ni plantean que se hubiese acreditado técnicamente la efectividad de medidas alternativas

³³ En materia de impacto ambiental, véanse, el artículo 28 en relación con el 29 fracción VI, y 32 de la LGEEPA, en vigor a partir del 29 de enero de 1988, y artículo 28 fracción IV, del mismo ordenamiento en vigor a partir del 14 de diciembre de 1996; en ambos casos en consonancia con el artículo 11 del RRP.

³⁴ Norma técnica ecológica *NTE-CRP-008/88, que establece los requisitos que deben reunir los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, excepto de los radioactivos*, publicada en el DOF el 6 de junio de 1988 y que entró en vigor el día siguiente a su publicación. Esta NTE se abrogó al entrar en vigor la mencionada NOM-055-ECOL-1993.

³⁵ Página 7 de la respuesta. En la sección segunda de la respuesta de la Parte, que está designada como confidencial, se detallan diversos actos específicos relacionados con la autorización del sitio, ocurridos entre el 29 de enero y el 22 de diciembre de 1987.

³⁶ En su punto 6.1, la NOM-055-ECOL-1993 establece: “La Secretaría de Desarrollo Social podrá autorizar la realización de medidas y obras cuyos efectos resulten equivalentes a los que se obtendrán del cumplimiento de los requisitos previstos en los puntos anteriores, cuando se acredite técnicamente su efectividad.”

³⁷ Página 10 de la respuesta.

para exceptuar ese requisito, según la excepción en cuestión.³⁸ En consecuencia, este argumento ofrecido por la Parte no se acredita y no parece ser relevante.

Resumiendo, la aseveración de los Peticionarios de que México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en el caso del confinamiento de residuos peligrosos Cytrar, se basa en la afirmación de que su ubicación respecto de la ciudad de Hermosillo es ilegal, porque viola un requisito de distancia relativa entre los confinamientos controlados de residuos peligrosos y los centros de población. Según se explicó anteriormente, la supuesta ilegalidad de la ubicación de Cytrar no se confirma con base en los argumentos de los Peticionarios, porque a la luz de la respuesta de la Parte, resulta que la norma que citan no estaba vigente al seleccionarse el sitio para ubicarlo. El Secretariado consideró la posibilidad de acudir a los Peticionarios para confirmar si esa es la única razón por la que consideran que Cytrar operaba de manera ilegal, y también la posibilidad de tomar en cuenta otra información relacionada con Cytrar, que los Peticionarios y otros interesados proporcionaron después de que se presentó la petición. Sin embargo, el Secretariado no encontró fundamento para hacerlo en el ACAAN y en las Directrices.³⁹ Limitado así el análisis a la aplicación efectiva del requisito de distancia relativa entre los confinamientos controlados y los centros de población, el Secretariado considera que este alegato de la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos porque ese requisito entró en vigor por primera vez el 7 de junio de 1988, y según lo afirma la Parte en su respuesta, la autorización para la ubicación del confinamiento que después operaría Cytrar, S.A. de C.V., se había solicitado y otorgado desde 1987.

Otro de los alegatos que hacen los Peticionarios es que con motivo de la supuesta reubicación del confinamiento, la Parte pretende dejar abandonada escoria que ha sido ilegalmente depositada en el confinamiento, sin sanear o remediar la contaminación del sitio.⁴⁰ La Parte en su respuesta no se pronuncia expresamente sobre si el sitio está o no contaminado, pero la Parte niega que se hayan depositado ilegalmente residuos peligrosos en el confinamiento. Los Peticionarios y la Parte parecen coincidir en que la reubicación del confinamiento implicará de hecho el cese de la operación actual del confinamiento y la apertura de un confinamiento nuevo, sin remoción de los residuos peligrosos existentes en el sitio actual.⁴¹ La Parte sostiene que la legislación ambiental aplicable no exige remediar el sitio, sino que la remediación sería contraria a la naturaleza de un confinamiento controlado de residuos peligrosos.⁴² Ahora bien, el único argumento concreto planteado por los Peticionarios para fundar la aseveración de que el sitio debe remediarse es la supuesta operación ilegal del sitio por la alegada

³⁸ Estos documentos, son anexos a la sección segunda de la respuesta de México, que dicha Parte ha designado como confidencial, salvo las autorizaciones de noviembre de 1996 y 1997, que se acompañaron también como anexos a la petición.

³⁹ Véase en este sentido, la Determinación del Secretariado conforme al artículo 15(1) del ACAAN respecto de la petición SEM-97-007/Instituto de Derecho Ambiental (14 de julio de 2000).

⁴⁰ Página 4 de la petición.

⁴¹ Véase *supra*, nota al pie número 13.

⁴² Página 12 de la respuesta.

violación a la NOM-055-ECOL-1993, que como se ha visto, no parece haber sido aplicable al momento de seleccionarse el sitio. Los Peticionarios no invocan otras disposiciones legales que sustenten una aseveración de que México incurre en una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no remediar el sitio. La petición tampoco contiene datos específicos sobre la supuesta contaminación ilegal del confinamiento. De nuevo, el Secretariado se limitó a considerar este alegato de la petición en estos términos, sin poder acudir a los Peticionarios para que detallaran su alegato, porque la posibilidad de hacerlo en esta etapa del proceso no está prevista en el ACAAN o en las Directrices. Estando limitado el análisis al alegato de que al reubicarse Cytrar, el sitio debe remediarse porque el confinamiento estaba ilegalmente ubicado, el Secretariado considera que no amerita que se elabore un expediente de hechos respecto de ese alegato, porque con base en la disposición que invocan los Peticionarios y a la luz de la respuesta de la Parte, no se confirma que el confinamiento se haya ubicado ilegalmente.

El último alegato de los Peticionarios a considerar, es que México se ha venido negando a revelar en qué parte del estado de Sonora se proyecta reubicar el confinamiento Cytrar, violando en consecuencia el derecho a la información ambiental previsto en el artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA.⁴³ La respuesta de México afirma que aunque la Secretaria de la Semarnap ha dicho que el confinamiento Cytrar será reubicado, el sitio para ello aún no se ha determinado, y en consecuencia no podría proporcionarse esa información.⁴⁴ Dado que la aseveración de los Peticionarios no está respaldada por otra información, la respuesta de la Parte basta para descartar este alegato. En consecuencia, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de la supuesta omisión por parte de México en la aplicación efectiva del artículo 159 Bis 3 de la LGEEPA al no informar a los Peticionarios sobre el lugar a dónde será reubicado el confinamiento Cytrar.

V. DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO

El Secretariado de la CCAAN ha revisado la petición SEM-98-005, presentada por la Academia Sonorense de Derechos Humanos y Domingo Gutiérrez Mendívil, conforme al artículo 15(1) del ACAAN. La petición se basa en la afirmación de que el confinamiento controlado de residuos peligrosos Cytrar opera ilegalmente por estar ubicado a menos de 6 kilómetros de la ciudad de Hermosillo, Sonora, México. Sin embargo, a la luz de la respuesta de la Parte, es claro que la norma en que se funda esa afirmación no estaba aún vigente cuando se autorizó el sitio ahora conocido como Cytrar. Principalmente en vista de lo anterior, y según se explica en el cuerpo de esta Determinación, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de esta petición.

⁴³ Página 5 de la petición y *supra*, nota al pie número 7.

⁴⁴ Página 12 de la respuesta.

Ahora bien, cabe aclarar que esta Determinación se refiere exclusivamente a los alegatos contenidos en dicha petición, y no contempla otros aspectos del asunto planteados fuera de la petición, o que pudieran plantearse en una petición distinta. Además, esta Determinación se hace sin perjuicio de reconocer que la aplicación efectiva de la legislación ambiental sobre manejo adecuado de los residuos peligrosos, es un compromiso de las Partes que contribuye a la consecución de las metas del ACAAN.

Conforme a lo dispuesto por el apartado 9.6 de las Directrices, el Secretariado da por concluido el proceso respecto de la petición SEM-98-005 y explica sus razones a los Peticionarios y al Consejo de la CCAAN en este documento.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte

(firma en el original)

por: Janine Ferretti
Directora Ejecutiva

c.c.: Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (original)
Lic. José Luis Samaniego, SEMARNAP
Sra. Norine Smith, Environment Canada
Sr. William Nitze, US-EPA