A14/SEM/98-005/10/RSP
DISTRIBUCIÓN: General
ORIGINAL: Español

1076

México, D.F., 5 de julio de 1999

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
RECURSOS NATURALES Y PESCA

JANINE FERRETTI
DIRECTORA EJECUTIVA INTERINA
DE LA COMISION DE COOPERACION
AMBIENTAL.
PRESENTE.

CEC SECRETARIAT
RECEIVED
12/07/99

En atención a su oficio del 9 de abril de 1999, recibido el 12 del citado mes y año, par el cual solicita a esta Secretaria de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) una respuesta de la Parte Mexicana, respecto de la Petición que formula el C. Domingo Gutiérrez Mendívil, relativa a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental mexicana, al autorizar la operación de un confinamiento de residuos peligrosos, conocido como Cytrar, a menos de seis kilómetros de la Ciudad de Hermosillo, Sonora, México, infringiendo con ello la NOM-CRP-004-ECOL/93, que establece que entre un centro de población y un confinamiento de residuos peligrosos la distancia debe ser por lo menos de 25 kilómetros, me permito manifestar lo siguiente:

Con el objeto de que este informe refleje en términos claros y precisos la contestación de los hechos y de los argumentos que efectúa la Parte Mexicana, relacionados con las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental a que alude el peticionario, es necesario exponer ante esa H. Comisión, la estructura y metodología que siguió esta autoridad informante en su elaboración:

I. Se inicia con un apartado denominado Improcedencia de la Petición conforme al artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN),

II. Se formula un apartado de antecedentes, y

III. Se da respuesta a las consideraciones planteadas por el peticionario relativas a la supuesta omisión por parte del Gobierno Mexicano en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

I. IMPROCEDENCIA DE LA PETICION EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 14 DEL ACAAN

Omisión por parte del peticionario de agotar los recursos previstos en la Legislación Mexicana.

Por lo que se refiere al requisito establecido en el articulo 14 (2-c) del ACAAN que se analiza, relativo a que el peticionario antes de formular una Petición ante esa H. Comisión haya agotado los recursos previstos en la legislación mexicana, esta Parte con fundamento en el articulo 14 (3 bl y Il) del Acuerdo de que se trata, y 9.2 de las Directrices para la Presentación de Peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los articulos 14 y 15 del ACAAN, procede a informar lo siguiente:

Se tiene conocimiento que el peticionario ha promovido los siguientes procedimientos administrativos, recursos y juicios:

A. Procedimientos Administrativos

a) Denuncia Popular

El peticionario presentó una denuncia popular, con base en el articulo 189 de la Ley General del Equilibrio ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), mediante escrito de fecha 11 de marzo de 1998, ante la Delegación de la PROFEPA en Sonora, en la que hace del conocimiento de la autoridad ambiental, que las actividades que desarrolla la empresa Cytrar, violan las normas oficiales mexicanas, relativas a la transportación, tratamiento y confinamiento de residuos o desechos peligrosos.

La Delegación de la PROFEPA acumuló esta denuncia al expediente 9705/062/2630 que tenía abierto por los mismos hechos, actos y omisiones denunciados en abril de 1997. Es importante aclarar que la autoridad ambiental ha venido haciendo del conocimiento del peticionario el estado que guarda el trámite de dichas denuncias acumuladas, y que a la fecha no se ha dictado la resolución que ponga fin a este procedimiento de denuncia popular, por lo que no puede decirse que el peticionario haya cumplido con el requisito de agotar los recursos que se contemplan en la legislación ambiental, previsto en el articulo 14 (2-c) del ACAAN, por las siguientes razones:

La naturaleza jurídica de la denuncia popular, prevista en la LGEEPA, no es la de un recurso. La denuncia es el acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de la autoridad la presunta comisión de deteminados hechos, actos u omisiones con el objeto de que dicha autoridad los compruebe y aplique la legislación correspondiente al caso concreto, y en su momento, imponga las

sanciones previstas en la ley o los reglamentos; en tanto que, el recurso es el medio que tienen los particulares para impugnar las resoluciones emitidas por la autoridad competente, cuando consideren que dichas resoluciones transgreden sus derechos.

Tratándose de denuncias populares, existe la posibilidad de impugnar la resolución que la autoridad emita respecto de las mismas, a través de un verdadero recurso, como es el de revisión, previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el trámite de la denuncia popular no ha concluido, y consecuentemente, el peticionario no está en aptitud de interponer por el momento, el recurso administrativo antes aludido, pero esta posibilidad surgirá cuando la autoridad administrativa emita la resolución correspondiente de la denuncia popular.

b) Recurso de Revisión

El C. Domingo Gutiérrez Mendívil interpuso un recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ante el Instituto Nacional de Ecología (INE), en el que solicita se declare la nulidad de la autorización para la operación del confinamiento de residuos peligrosos, emitida por ésta misma autoridad, con fecha 19 de noviembre de 1997.

La autoridad ambiental tramitó el recurso administrativo antes aludido y emitió la resolución de fecha 29 de abril de 1998, en la cual niega la nulidad solicitada y confirma la autorización impugnada, señalando 10 siguiente:

- Que dicha autorización está debidamente fundada y motivada, y por lo tanto la misma no contraviene disposiciones de la legislación ambiental de sus reg lamentos y normas oficiales mexicanas, y

- Que el recurrente no demostró mediante las pruebas conducentes, que existió riesgo ambiental y desequilibrio ecológico

En contra de esta resolución, el ahora peticionario promovió un juicio de amparo, al que nos referiremos en el apartado siguiente:

B.- Juicios de Amparo

a) Juicio de Amparo 365/98

Como ha quedado señalado, en contra de la resolución del recurso administrativo en el que la autoridad ambiental negó la nulidad de la autorización para operar el confinamiento de residuos peligrosos, emitida por el INE, el 19 de noviembre de 1997, el C. Domingo Gutiérrez Mendívil promovió un juicio de amparo, al que le

correspondió el número de expediente 365/98, y se radicó ante el Juez Segundo de Distrito de Hermosillo, Sonora, quien en su momento se declaró incompetente, y remitió el expediente al Distrito Federal, el cual quedó radicado en el Juzgado Séptimo de Distrito en materia administrativa, con sede en la Ciudad de México, bajo el número 730/98.

El Juez de Distrito dictó sentencia en la que negó el amparo y protección de la justicia federal al quejoso, resolviendo que éste no controvirtió los razonamientos expuestos por la autoridad, al emitir la resolución del recurso administrativo. En esta resolución, la autoridad administrativa señaló que la autorización otorgada no violaba el artículo 179 de la LGEEPA, ni la NOM-CRP-004-ECOL/93 (ANEXO 1), y que el quejoso no había ofrecido pruebas para demostrar que la autorización otorgada había generado daños ambientales.

En contra de esta sentencia, el quejoso ahora peticionario, puede interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley de Amparo, sin embargo, en la fecha en que se elabora esta respuesta, la autoridad ambiental no tiene conocimiento de la interposición de dicho recurso por parte del promovente, por lo que puede decirse que también en este caso se surte la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 14 (2-c) del ACAAN, pues el asunto de que se trata, es materia de un procedimiento judicial que aún está pendiente de resolverse en definitiva.

b) Juicio de Amparo 0936/98

El 27 de noviembre de 1998, el C. Domingo Gutiérrez Mendívil promovió otro juicio de amparo, al que le correspondió el número de expediente 0936/98, y se radicó ante el Juez Tercero de Distrito de Hermosillo, Sonora, en contra de la supuesta omisión de la Titular de la SEMARNAP de dar una respuesta a la solicitud que el quejoso formuló mediante un escrito del 16 de julio de 1998.

En dicho escrito, el quejoso solicitó la siguiente información: "cualquier documento en el que se definan cuáles son los lugares en el Estado de Sonora que reúnen las características técnicas y legales necesarias para establecer confinamientos de residuos peligrosos; y copias de cualquier otro expediente, documento, o estudio que exista en relación con el establecimiento de un nuevo confinamiento de residuos peligrosos en el Estado de Sonara".

El Juez de Distrito dictó sentencia en la que sabreseyó el juicio de amparo, resolviendo que el promovente presentó su solicitud de información ante la Delegación Federal de la SEMARNAP en el Estado de Sonora, es decir ante autoridad distinta de la demandada.

En contra de esta sentencia, mediante escrita del 19 de febrero de 1999, el quejoso interpuso un recurso de revisión, al que le correspondió el número de

expediente 111/99, y se radicó ante el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito en Hermosillo, Sonora; sin embargo, actualmente, la autoridad ambiental aún no tiene conocimiento de que la autoridad judicial haya emitido la sentencia del recurso interpuesto por el promovente, por lo que también en este caso, el asunto de que se trata está pendiente de resolverse en definitiva, actualizándose nuevamente la hipótesis de improcedencia prevista en el artículo 14 (2-c) del ACAAN.

De todo lo anteriormente expuesto, se concluye que el peticionario ha tratado de salvar la omisión de no haber agotado los recursos internos hasta la última etapa procesal de los mismos, dirimiendo ahora sus planteamientos ante un órgano de naturaleza internacional, cuya acción debe ser en todo caso diversa y posterior a la de los órdenes internos, por lo que resulta improcedente la Petición formulada ante esa H. Comisión y su admisión por parte del Secretariado transgrede lo dispuesto en el articulo 14 (2-c) del ACAAN.

II. ANTECEDENTES

III. SE PROCEDE A DAR RESPUESTA AL ESCRITO DE PETICIÓN, EN EL ORDEN EXPUESTO POR EL PROMOVENTE.

1.- Es cierto como 10 señala el peticionario que la SEMARNAP mediante oficio número D00-800/005480 de fecha 11 de noviembre de 1996, otorgó a la empresa Cytrar S.A. de C.V. una autorización para la operación de un sistema de tratamiento y confinamiento de residuos peligrosos.

Sin embargo, el peticionario de forma dolosa omite proporcionar información fundamental para esa H Comisión, en virtud de que las autorizaciones para la ubicación del confinamiento de residuos peligrosos, se habían solicitado y otorgado desde 1987, y en esa época no se encontraba vigente ninguna disposición que reglamentara la elección de los sitios para construir un confinamiento.

Lo anterior resulta relevante porque a lo largo de su escrito de Petición, el promovente argumenta que el Gobierno Mexicano omitió dar cumplimiento a la Norma Oficial Mexicana, que establece la prohibición de seleccionar sitios para construir confinamientos de residuos peligrosos, a una distancia menor de 25 kilómetros de los centros de población.

2.- Lo señalado en este punto por el peticionario es cierto, la autorización del 11 de noviembre de 1996, se renovó por el término de un año, a través del oficio número D00-800-007251, de fecha 19 de noviembre de 1997, sin embargo, lo que no aclara el peticionario es que en dicho oficio se establecieron 21 condicionantes generales, así como 3 condicionantes específicas, las cuales garantizan el cumplimiento de la legislación ambiental.

3.- El punto correlativo que se contesta es cierto, el confinamiento de residuos peligrosos a que hace referencia el peticionario, se localiza aproximadamente a menos de 6 kilómetros del limite sur de la ciudad de Hermosillo, Sonora. No obstante, en el momento en que se autorizó su construcción en 1987, no existía disposición jurídica alguna que prohibiera dicha construcción, a la distancia anteriormente especificada.

Aún en el supuesto de que la norma oficial de referencia se considerara aplicable, conviene recordar que entre sus disposiciones, no prevalece una regla rígida que impida bajo cualquier circunstancia la construcción de confinamientos a una distancia menor a los 25 kilómetros de las poblaciones cercanas, sino que sus propias reglas autorizan la posibilidad de construcción en circunstancias distintas, siempre que se satisfagan las condiciones ambientales de seguridad que la propia norma establece.

La misma situación se presenta a nivel internacional, por ejemplo, ni en Estados Unidos de América ni en Canadá existen reglas que determinen en forma estricta las distancias de amortiguamiento entre instalaciones públicas y residenciales y sitios para el manejo de residuos peligrosos. En algunos estados como en el de Texas, existen confinamientos ubicados a 152 metros de zonas residenciales. En estos dos países el confinamiento más alejado de un centro de población se encuentra en Idaho, donde existe un relleno de residuos peligrosos a 4800 metros de una escuela, iglesia y hospital[1].

4.- Esta consideración es cierta, el referido confinamiento de residuos peligrosos se ubica en el kilómetro 244+800 de la carretera internacional número 15, tramo Hermosillo, Guaymas.

---

[1] C Manitoba Hazardous Waste Management Corporation (1988); Temple, Baker & Slo Ltd. (1897); publicado en "Enviromental lmpact Assesment for Waste Treatment and Disposal Facilities"; Petts. J. And Eduljee G.; Johon Wiley and Sons; 1994.

5.- Tai y como lo señala el peticionario, el punto 5.1.5.1. de la Norma Oficial Mexicana NOM-CRP-004-ECOL/1993, establece entre los requisitos para la construcción de un confinamiento controlado de residuos peligrosos, que la distancia en que se ubiquen, a partir del centro de población sea como mínimo de 25 kilómetros para poblaciones de 10,000 habitantes con proyección al año 2010, sin embargo es importante formular las siguientes precisiones:

En primer lugar, como ha quedado señalado en el apartado II de este escrito de respuesta, denominado ANTECEDENTES, la norma de que se trata no se encontraba vigente en el año de 1987, fecha en que se otorgó la autorización para la construcción del confinamiento.

En segundo lugar, como se desprende del contenido de la NOM-CRP-004-ECOL/1993, la materia de regulación de la misma es la selección de sitios para construir confinamientos controlados de residuos peligrosos, pero no la operación de dichos confinamientos y en tal virtud, la misma no resultaba aplicable en el otorgamiento de las autorizaciones que expidió la autoridad ambiental de fechas 11 de noviembre de 1996 y 19 de noviembre de 1997, para la operación del confinamiento.

En tercer lugar, suponiendo que esa H. Comisión desestimara los dos argumentos anteriores y considerara que sí es aplicable al caso que nos ocupa la norma oficial a la que nos hemos venido refiriendo, es importante tomar en consideración lo siguiente:

Es evidente que el peticionario realiza una lectura parcial de la norma oficial de referencia, pues ésta establece la posibilidad de que la autoridad imponga requisitos equivalentes a los que la norma señala, con los que se garantice la viabilidad ambiental de las obras que se realicen. Para demostrar esta aseveración, basta leer la norma en la parte en que señala:

> *6.1 "La Secretaria 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".*

De la transcripción anterior, resulta que ninguno de los requisitos que establece esta norma para los sitios destinados al confinamiento controlado de residuos peligrosos, es de aplicación estricta; sino que constituyen lineamientos técnicos, que pueden ser substituídos por factores técnicamente equiparables. En el caso que nos ocupa, si bien es cierto que el confinamiento se encuentra ubicado a menos de 25 kilómetros de distancia del centro de población, también lo es que en las autorizaciones que se han otorgado por la autoridad ambiental se han

establecido las condicionantes necesarias para la operación del sistema de tratamiento y confinamiento de residuos peligrosos, sin causar daños al ambiente.

Como ejemplo de lo anterior, la autoridad ambiental en las autorizaciones del 11 de noviembre de 1996 y 19 de noviembre de 1997, solicitó dentro de sus requisitos específicos el encapsulamiento de cierto tipo de residuos peligrosos como el arsénico, bario, mercurio y selenio, así como la reducción química con fierro esponja para el cadmio, cromo, níquel, plata, plomo y selenio. Asimismo, se solicitó la solidificación y estabilización de residuos peligrosos mediante el empleo de técnicas tales como: sistema de cementos pozoliticos- portland; sistema de polvos de cenizas de cal; absorción y microencapsulación termoplástica.

Es importante aclarar que la construcción de todo sistema de tratamiento y confinamiento de residuos peligrosos tiene un triple nivel normativo: las disposiciones jurídicas ambientales de naturaleza general; las normas oficiales mexicanas aplicables a casos concretos como el que nos ocupa (NOM-CRP-004ECOL/1993) y, finalmente cada una de las autorizaciones ambientales que expide la autoridad.

Desde esta perspectiva resulta que el peticionario indebidamente fundamenta su escrito exclusivamente en el cumplimiento de una norma oficial mexicana, sin valorar la integración de las otras normas jurídicas aplicables, es decir, sin tomar en consideración la *eficacia técnica* de las condicionantes generales y específicas de cada una de las autorizaciones que han sido otorgadas a la empresa.

Además, debe tomarse en cuenta que las autorizaciones que la autoridad ambiental emite, si bien constituyen un acto que amplía los derechos de un particular para la realización de determinadas actividades, también son fuente de obligaciones que de ninguna forma debe ser desestimada. La autorización no implica la posibilidad de realizar actividades en forma libre, sino condicionada y, cuando una autorización no es cumplida en sus condicionantes la autoridad ambiental procede a revocarla.

6.- Es cierta esta consideración, la población para la Ciudad de Hermosillo, Sonora en 1990 era de 448,966 habitantes. Sin embargo, como ha quedado señalado la norma oficial mexicana NOM-CRP-004-ECOL/93, no es aplicable en el caso de la construcción y operación del confinamiento de CYTRAR.

7.- Es falso que el Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos haya incurrido en la omisión de aplicar en forma efectiva la Legislación Ambiental Mexicana.

En efecto, la autoridad ambiental mexicana no ha infringido ninguna disposición legal, ni norma oficial mexicana alguna, por lo siguiente:

Como ha quedado señalado la norma NOM-CRP-004-ECOL/93 no existía en el año de 1987, fecha en que se autorizó la construcción del confinamiento "Las Víboras", y por lo tanto, ésta no es aplicable al caso que nos ocupa ya que en el sistema jurídico mexicano no pueden aplicarse retroactivamente las leyes o normas administrativas de carácter general.

Además la norma oficial de que se trata regula la construcción de confinamientos y no su operación, por lo cual la autoridad ambiental no tenía porque ajustarse a ella al otorgar las autorizaciones para operar el confinamiento en 1996 y 1997.

Sin embargo, suponiendo sin conceder que se estimara por parte de esa H. Comisión que la norma oficial de referencia sí es aplicable al caso que nos ocupa, es importante tomar en consideración que la autoridad ambiental, al otorgar el 11 de noviembre de 1996 la autorización para operar el confinamiento a la empresa Cytrar y al renovar posteriormente la misma el 19 de noviembre de 1997, le impuso el cumplimiento de los requisitos necesarios para el funcionamiento adecuado del mismo, con lo cual podria interpretarse que dio cumplimiento a la disposición prevista en el punto 6.1 de la multicitada norma, que señala que pueden otorgarse autorizaciones sin ajustarse a todos y cada uno de los requisitos previstos en la norma, cuando en las mismas se establezcan condicionantes que garanticen la viabilidad del proyecto desde el punto de vista técnico-ambiental.

8.- El punto correlativo que se contesta es cierto, el peticionario interpuso un recurso de revisión en contra de la renovación de la autorización de techa 19 de noviembre de 1997, en el que reclamó esencialmente la violación de la multicitada norma oficial mexicana NOM-CRP-004-ECOL/1993. Sin embargo, es importante aclarar que en contra de la resolución que emitió la autoridad administrativa con motivo de dicho recurso, el peticionario promovió un juicio de amparo (al que le correspondió el número 365/98), que actualmente se encuentra subjúdice y, por ello resulta improcedente la Petición presentada ante esta H. Comisión, pues la misma no cumple con el requisito previsto en el articulo 14 (2-c) del ACAAN que establece la obligación para el peticionario de agotar los recursos previstos en la legislación interna, antes de acudir ante la CCA, tal y como lo señalamos en el apartado denominado: **Omisión por parte del Peticionario de agotar los recursos previstos en la Legislación Mexicana**, argumentos que solicitamos se tengan aquí por reproducidos, para evitar repeticiones innecesarias.

9.- Este punto es cierto. Lo que no aclara el peticionario, es que su recurso de revisión tue rechazado por el INE, toda vez que no acreditó tener interés juridico

para promoverlo, es decir, el recurso fue desechado por surtirse una causal de improcedencia y por ello la autoridad administrativa actuó correctamente, al no abocarse a estudiar el fondo de la cuestión planteada.

10.- Es cierto que se promovió el juicio de amparo número 365/98, mismo que actualmente se ventila ante el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, el cual aún no se ha resuelto en definitiva, por lo que la Petición presentada ante esa H. Comision resulta improcedente tal y como quedó señalado en el apartado denominado Improcedencia de la Petición en términos del artículo 14 del ACAAN, argumentos que solicitamos se tengan aquí por reproducidos.

11.- Es cierto que Julia Carabias Lillo, titular de la SEMARNAP ha dicho que el confinamiento de residuos peligrosos será reubicado.

12.- Este punto correlativo que se contesta es falso, ya que en el confinamiento no se han depositado de forma ilegal los residuos peligrosos a que se hace referencia, pues tal y como ha quedado señalado, las autorizaciones se otorgaron cumpliendo con la normatividad ambiental aplicable .

Por lo que se refiere a la limpieza y remediación del sitio a que alude el peticionario, es importante señalar que dichas acciones no pueden llevarse a cabo por lo siguiente:

Conforme al articulo 3° del Reglamento de la LGEEPA, en materia de residuos peligrosos, se entiende por confinamiento controlado a la obra de ingenierra para la disposicion final de residuos peligrosos que garanticen su aislamiento definitivo, es decir, que ningún residuo depositado en los sistemas de disposición final deberá salir de éste, de donde resulta que sería contrario a la naturaleza de un confinamiento de residuos peligrosos el pretender limpiarlo.

13.- Este punto es falso, ya que no existe una violación flagrante del derecho a la información al no revelar el Gobierno Mexicano, en qué parte del territorio se proyecta establecer el nuevo confinamiento de residuos peligrosos. Si dicha información, no se ha dado a conocer a la opinion pública, es porque aún no se determina con las autoridades locales el lugar específico en que se ubicará y todavía no se cuenta con los dictámenes técnicos debidamente concluídos para tomar dicha decisión.

Previa valoración de los razonamientos expuestos y documentos exhibidos en este informe, se solicita atentamente a esa H. Comisión:

PRIMERO.- Tener por rendido el informe de la Parte Mexicana, en el que queda claramente demostrada la improcedencia de la petición objeto del mismo.

SEGUNDO.- Para el supuesto de que esa H. Comisión desestime las causales de improcedencia, resolver que el Gobierno Mexicano no ha sido omiso ni se ha apartado de la aplicación de la legislación ambiental.

TERCERO.- Atento a lo anterior, resolver que no ha lugar a abrir un expediente de hechos, ordenando en su oportunidad el archivo del presente asunto como concluido.

JULIA CARABIAS LILLO
SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE
RECURSOS NATURALES Y PESCA.