

# 26

Comisión para la  
Cooperación Ambiental

**D · P · A · A · N**

Derecho y políticas  
ambientales en  
América del Norte

## Peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental

Inclusión en los expedientes de hechos de información elaborada por expertos independientes y autonomía del Secretariado de la CCA en el proceso de los artículos 14 y 15

Determinaciones del Secretariado en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (septiembre de 2006 a agosto de 2008)







**D·P·A·A·N**

Derecho y políticas  
ambientales en  
América del Norte

---



# 26

**D·P·A·A·N**

Derecho y políticas  
ambientales en  
América del Norte

---



Comisión para la  
Cooperación Ambiental

**EB** ÉDITIONS YVON BLAIS  
A THOMSON COMPANY

Para mayor información sobre esta u otras publicaciones de la CCA,  
comunicarse a:

Comisión para la Cooperación Ambiental  
393 rue St-Jacques Ouest, bureau 200  
Montreal (Quebec), Canadá H2Y 1N9  
Tel.: (514) 350-4300  
Fax: (514) 350-4314  
Correo electrónico: info@cec.org

**<http://www.cec.org>**

ISBN: 978-2-89635-297-5

© Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, 2008

Depósito legal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008  
Depósito legal – Bibliothèque et Archives Canada, 2008

*Disponible en français* – ISBN: 978-2-89635-295-1

*Available in English* – ISBN: 978-2-89635-296-8

Esta publicación fue preparada por el Secretariado de la CCA y no necesariamente refleja los puntos de vista de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

## **Perfil**

En América del Norte compartimos un rico patrimonio ambiental y una vasta red de ecosistemas que sostienen nuestra subsistencia y bienestar. El cuidado del medio ambiente de la región es responsabilidad compartida por Canadá, Estados Unidos y México.

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), organización internacional integrada por estos tres países, se creó en términos del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales de la región, ayudar a prevenir los potenciales conflictos entre comercio y medio ambiente, y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La CCA realiza su trabajo mediante la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el órgano rector y está integrado por los funcionarios de medio ambiente de más alto rango de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El CCPC, integrado por quince ciudadanos —cinco por cada uno de los países firmantes—, tiene la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

## **Misión**

A través de la cooperación y la participación ciudadana, la CCA contribuye a la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente de América del Norte. En el contexto de los crecientes vínculos económicos, comerciales y sociales entre Canadá, México y Estados Unidos, trabaja para beneficio de las generaciones presentes y futuras.

## **Serie “Derecho y políticas ambientales en América del Norte”**

Elaborada por la CCA, la serie “Derecho y políticas ambientales en América del Norte” (DPAAN) presenta algunas de las tendencias y novedades más sobresalientes en la materia en Canadá, Estados Unidos y México. Los volúmenes publicados en la serie incluyen documentos oficiales relativos al procedimiento de peticiones ciudadanas, por el que ciudadanos y organizaciones de los países signatarios del TLCAN pueden argumentar cuando consideren que una Parte del Acuerdo no está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental.

## Índice

Inclusión en los expedientes de hechos de información elaborada por expertos independientes y autonomía del Secretariado de la CCA en el proceso de los artículos 14 y 15 . . . . .	1
Determinaciones del Secretariado en términos de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (septiembre de 2006 a agosto de 2008). . . . .	27
Prefacio . . . . .	29
SEM-05-002 <i>Islas Coronado</i> . . . . .	39
SEM-05-003 <i>Contaminación ambiental en Hermosillo II</i> . . . . .	79
SEM-06-003 <i>Ex Hacienda El Hospital II</i> . . . . .	117
SEM-06-004 <i>Ex Hacienda El Hospital III.</i> . . . . .	165
SEM-06-005 <i>Especies en riesgo</i> . . . . .	177
SEM-06-006 <i>Parque Nacional Los Remedios</i> . . . . .	225
SEM-07-001 <i>Minera San Xavier</i> . . . . .	289
SEM-07-002 <i>Parque Monte Orford</i> . . . . .	333
SEM-07-003 <i>Cacería de focas</i> . . . . .	339

SEM-07-004	<i>Río St. Clair</i> . . . . .	353
SEM-07-005	<i>Residuos de perforación en Cunduacán</i> . . .	361
SEM-08-001	<i>Proyecto La Ciudadela</i> . . . . .	389

**Inclusión en los expedientes de  
hechos de información elaborada por  
expertos independientes y autonomía  
del Secretariado de la CCA en el  
proceso de los artículos 14 y 15**

**Informe preparado para el Secretariado de la  
Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)**

por

**Donald M. McRae  
Universidad de Ottawa  
7 de febrero de 2000**

Este documento fue elaborado por el profesor Donald McRae en febrero de 2000, por encargo del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental.

En enero de 2001 se envió a los miembros del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) y a los representantes alternos del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental, como parte de un comunicado al CCPC en relación con el informe sobre lecciones aprendidas en el proceso de los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

McRae funge desde noviembre de 2001 como asesor jurídico especial de la Unidad sobre Peticiones Ciudadanas del Secretariado de la CCA.

La versión original en inglés de este documento se publicó previamente. Dada la importancia de proporcionar información a personas u organismos interesados en el proceso de peticiones ciudadanas, el Secretariado se ha propuesto publicarlo ahora en los tres idiomas oficiales de la CCA.

Los puntos de vista de este informe son responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan las opiniones de la CCA ni de los gobiernos de Canadá, Estados Unidos o México.

## Índice

<b>I) Inclusión en un expediente de hechos de información elaborada por expertos independientes . . . . .</b>	<b>5</b>
1. ¿Qué es un “expediente de hechos”? . . . . .	5
1.1 ¿Qué se puede incluir en un expediente de hechos? . . . . .	6
1.2 Significado del término “expediente de hechos”. . . . .	7
2. Alcance del concepto “información”. . . . .	11
2.1 <i>Ejusdem generis</i> o principio de interpretación por analogía de género . . . . .	11
2.2 El contexto más amplio del ACAAN. . . . .	12
2.3 Procesos similares en otras organizaciones . . . . .	14
2.4 Conclusión . . . . .	16
3. Límites a la información preparada por expertos que se puede incluir en un expediente . . . . .	17
<b>II) Autonomía del Secretariado de la CCA en el proceso de los artículos 14 y 15 . . . . .</b>	<b>20</b>
1. Estructura y poderes del Secretariado . . . . .	20
2. La relación entre el Secretariado y el Consejo. . . . .	22
3. Conclusión . . . . .	25



Me solicitaron ustedes analizar dos preguntas. La primera: ¿puede el Secretariado de la CCA incluir información elaborada por expertos independientes en un “expediente de hechos”? La segunda: ¿qué tanta autonomía tiene el Secretariado para aplicar el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)? Sin duda, ambas interrogantes están relacionadas hasta cierto punto, pero abordaré cada una por separado.

Considerando que el ACAAN es un acuerdo internacional firmado por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México, su interpretación y aplicación se rige por el derecho internacional. El punto de partida para la interpretación de tratados con arreglo al derecho internacional son las reglas de interpretación establecidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que Canadá y México son partes. Estados Unidos no es parte de esta Convención, pero aun así ha aceptado en diversas instancias, incluida la resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN),<sup>1</sup> que las reglas de interpretación de la Convención de Viena reflejan el derecho internacional consuetudinario.

Al analizar estas preguntas tomaré en consideración las estipulaciones pertinentes del ACAAN y su interpretación, así como el funcionamiento de otros organismos internacionales con mandatos similares.

## **I) INCLUSIÓN EN UN EXPEDIENTE DE HECHOS DE INFORMACIÓN ELABORADA POR EXPERTOS INDEPENDIENTES**

### **1. ¿Qué es un “expediente de hechos”?**

Un “expediente de hechos” es un documento que el Secretariado elabora por instrucciones del Consejo giradas al amparo del artículo 15 del ACAAN. Es una de las diversas etapas de un proceso que inicia

---

1. *In the Matter of: Tariffs Applied by Canada to Certain U.S.-Origin Agricultural Products* (Informe final del Panel, 2 de diciembre de 1996, CDA-95-2008-01), apartado 119.

cuando, conforme al artículo 14 del ACAAN, una persona u organización sin vinculación gubernamental presenta al Secretariado una petición en la que asevera que una Parte “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. Por principio de cuentas, el Secretariado debe determinar si la petición cumple con los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1). Si juzga que sí se cumplen estos requisitos, debe decidir entonces, orientándose por las diversas consideraciones del artículo 14(2), si la petición “amerita solicitar una respuesta de la Parte”.

Una vez recibida la respuesta de la Parte, el Secretariado debe determinar si la petición “amerita que se elabore un expediente de hechos”. Si decide en sentido afirmativo, lo “informará al Consejo e indicará sus razones”, como lo señala el artículo 15(1). El Secretariado elabora el expediente de hechos si el Consejo le ordena hacerlo mediante el voto de dos terceras partes de sus miembros<sup>2</sup> y posteriormente presenta a éste un proyecto del expediente de hechos; después, una vez recibidas las observaciones de las Partes sobre la exactitud del proyecto, elabora el expediente de hechos final y lo presenta al Consejo. Mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Consejo puede poner a disposición pública el expediente final de hechos.

### 1.1 ¿Qué se puede incluir en un expediente de hechos?

El texto del ACAAN no especifica qué constituye un “expediente de hechos” o qué se puede incluir en él, pero sí establece cuáles son los aspectos que el Secretariado debe considerar en su elaboración. El artículo 15(4) estipula que el Secretariado:

tomará en cuenta toda la información proporcionada por una Parte y podrá tomar en cuenta toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra que: a) esté disponible al público; b) sea presentada por personas u organizaciones sin vinculación gubernamental interesadas; c) sea presentada por el Comité Consultivo Público Conjunto; o d) elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.

Las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*<sup>3</sup> aclaran un poco más el proceso de elaboración de expedientes de hechos. Las *Directrices* señalan que en caso de que el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC)

---

2. Artículo 15(2).

3. Adoptadas mediante la Resolución de Consejo 99-06, del 28 de junio de 1999.

proporcione al Secretariado información pertinente técnica, científica o de otra naturaleza, relativa a la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado enviará al Consejo copia de dicha información.<sup>4</sup> También estipulan que “[t]odos los que proporcionen información en un proceso de elaboración de un expediente de hechos deberán esforzarse por presentar sólo la información pertinente, reduciendo al máximo el volumen del material presentado”.<sup>5</sup>

Sin embargo, las *Directrices* profundizan todavía más, ya que manifiestan que un expediente de hechos preparado por el Secretariado contendrá:<sup>6</sup>

- a) un resumen de la petición con la que se inició el proceso;
- b) un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte interesada, si la hubiese;
- c) un resumen de cualquier otra información fáctica pertinente; y
- d) los hechos presentados por el Secretariado en relación con los asuntos expuestos en la petición.

Las *Directrices* establecen además que “el expediente final de hechos incorporará, según proceda, los comentarios de cualquier Parte”.<sup>7</sup> Tomando en cuenta que las *Directrices* fueron adoptadas por el Consejo, deben representar el acuerdo de las Partes en cuanto a la forma de aplicar el ACAAN.<sup>8</sup>

## 1.2 Significado del término “expediente de hechos”

### a) Significado ordinario del término

En conformidad con las reglas de interpretación de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el enfoque correcto para la interpretación del término “expediente de hechos” [*factual record*] es dar a las palabras su sentido corriente en el contexto y tomando en cuenta el objeto y el fin del tratado en conjunto.<sup>9</sup> De acuerdo con el *Oxford English*

---

4. Directriz 11.2.

5. Directriz 11.3.

6. Directriz 12.1.

7. Directriz 12.2.

8. La directriz 18.1 estipula: “Estas directrices no pretenden alterar el Acuerdo. En caso de conflicto entre cualquier disposición de estas directrices y cualquier disposición del Acuerdo, las disposiciones del Acuerdo prevalecerán en la medida de la incompatibilidad”.

9. El artículo 31 de la Convención de Viena señala: “Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin”.

*Dictionary*, la palabra *record* (expediente) significa [traducción del inglés]: “el hecho o la cualidad de estar por escrito, o haber sido puesto por escrito, como prueba fidedigna de un asunto de importancia legal” o la “certificación o testimonio de un hecho”.<sup>10</sup> El *Webster’s Dictionary*, por su parte, define *record* como [traducción del inglés]: “relación fidedigna u oficial por escrito de hechos o procedimientos relativos a un asunto con objeto de preservar el conocimiento que de él se tiene”.<sup>11</sup> El elemento común de estas definiciones es que ambas se refieren a algo consignado por escrito que constituye una relación fidedigna de lo que se escribe. Sin embargo, ninguna de ellas prescribe cuál es el contenido específico de un “expediente”.

El término *record* (en español, *expediente*) se utiliza con frecuencia para referirse a los registros de un procedimiento judicial. El *Black’s Law Dictionary* lo define como [traducción del inglés]: “el registro por escrito de un acto, procedimiento judicial, operación o instrumento redactado por funcionario competente en ejercicio de sus atribuciones con la intención de que permanezca como memoria o como prueba permanente de los asuntos a los que se refiere.”<sup>12</sup> La cuestión de lo que debe constituir el expediente de un tribunal de primera instancia para efectos de revisión judicial ha sido tema de cierto debate. Aquí, el problema gira alrededor de si las pruebas desahogadas ante un tribunal son propiamente parte del expediente.<sup>13</sup> Sin lugar a dudas, lo que constituye un expediente, incluso para efectos de revisión judicial, dependerá del contexto y del mandato de la persona a cargo de crearlo.

En el caso que nos ocupa, el término “de hechos” [*factual*] califica a “expediente” [*record*], lo que da pie a la pregunta de qué es un “hecho” para efectos de la recopilación de un expediente de hechos. Un posible enfoque sería distinguir entre cuestiones de hecho y cuestiones de opinión, pero esta distinción puede resultar de poca ayuda. Para ciertos propósitos, las declaraciones de opinión también pueden ser tratadas como declaraciones de hecho;<sup>14</sup> en todo caso, sostener una opinión es una cuestión de hecho. Igualmente, el intento de distinguir entre cuestiones de “hecho” y cuestiones de “derecho” debe emprenderse con precaución. El que una declaración se caracterice como declaración de

10. *The Oxford English Dictionary*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1989.

11. *Webster’s New Twentieth Century Dictionary of the English Language*, 2ª ed., Simon and Schuster, Nueva York, 1979.

12. *Black’s Law Dictionary*, 6ª ed., West Group, St. Paul, 1991.

13. D.P. Jones y A. de Villar, *Principles of Administrative Law*, Carswell, Edmonton, 1979, pp. 410-421.

14. Así, una declaración de opinión puede ser tratada como una declaración de hechos falsa: *Esso Petroleum v. Mardon*, [1976] 1 Q.B. 801 (C.A.).

hecho o de derecho puede depender de la forma en que se formule.<sup>15</sup> La declaración de que una persona es ciudadana de Canadá es una declaración tanto de hecho cuanto de derecho. Sin lugar a dudas, muchas declaraciones de hecho asumen o presuponen cierto conocimiento del derecho.<sup>16</sup>

No obstante, en un sentido general, los abogados comprenden la diferencia entre derecho y hecho, aunque tal diferencia no siempre esté claramente definida. En el sistema de enjuiciamiento mediante jurado se hace una distinción entre el papel del jurado como juzgador de cuestiones de hecho y el del juez como juzgador de cuestiones de derecho. Además, un tribunal de segunda instancia por lo general sólo puede considerar apelaciones que traten de cuestiones de derecho y no de cuestiones de hecho.<sup>17</sup> Asimismo, es poco probable que cuando se promueva una constancia de hechos consignados en un procedimiento judicial, ello resulte en la inclusión de las conclusiones de derecho del tribunal.

Es por tanto innegable que, considerando el sentido corriente de las palabras utilizadas —incluido su uso en un contexto legal más técnico—, el término “expediente de hechos” carece de un significado *único* y aplicable a todos los casos. Y, por lo mismo, se precisa encontrar una forma más general o amplia de considerarlo en el contexto del proceso de los artículos 14 y 15 y del ACAAN en su conjunto.

b) *El término “expediente de hechos” en su contexto*

En el artículo 15 del ACAAN, el término “expediente de hechos” toma su significado del sentido corriente de la palabra *expediente*, calificada por el complemento *de hechos*, así como del contexto del artículo 15 y de otras estipulaciones relevantes del ACAAN. Las *Directrices* y las disposiciones cercanas al artículo 15 pueden servir de guía a este respecto.

La lista de la directriz 12.1, que enumera todo lo que un expediente de hechos puede incluir, sugiere que el término “de hechos” no debe

---

15. En estos términos, en *Solle v. Butcher*, [1950] 1 K.B. 671 (C.A.), la pretensión errónea de que un departamento no estaba regido por la legislación sobre control de rentas se consideró como error de hecho.

16. Como lo manifestó M.R. Jessel desde 1876: “Un hecho no lo es menos porque implique cierto conocimiento o relación con el derecho, ya que resulta casi imposible encontrar un hecho que no lo involucre”. *Eaglesfield v. Marquis of Londonderry*, [1876] 4 Ch. D. 693 at 703.

17. *Cross and Tapper on Evidence*, 9ª ed., Butterworths, Londres, 1999, p. 158.

interpretarse en forma restrictiva. Las primeras dos cosas que se deben incorporar son un resumen de la petición y un resumen de la respuesta proporcionada por la Parte. Una petición es una aseveración y debe contener declaraciones de hecho, así como argumentos que apoyen la aseveración de que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Del mismo modo, la respuesta de la Parte debe contener tanto hechos como argumentos que apoyen su punto de vista de que la petición es infundada. La inclusión por el Secretariado de resúmenes de la petición y de la respuesta indica que un "expediente de hechos" puede incluir argumentos y opiniones sobre si una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Las *Directrices* también estipulan que el expediente de hechos puede contener un resumen de "otra información fáctica pertinente". Para poder dilucidar el significado de esta frase, es preciso considerar con qué "otra información fáctica" podría contar el Secretariado. A este respecto, podemos remitirnos al artículo 15(4) que establece la información que el Secretariado tomará en cuenta para la elaboración de un expediente de hechos; por ejemplo, toda "información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra" que esté disponible al público, sea presentada por personas u organizaciones sin vinculación gubernamental interesadas o por el CCPC, sea elaborada por el Secretariado o por expertos independientes.

Luego entonces, queda claro que en la elaboración de un expediente de hechos el Secretariado puede tomar en cuenta toda "información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra", incluida información elaborada por expertos independientes. Por tanto, si puede tomar en cuenta dicha información, en consecuencia también puede, por deducción, incorporarla al expediente de hechos. Tal información caería dentro de la categoría "otra información fáctica pertinente" de la directriz 12.1. En este orden de ideas, el término "otra información fáctica" de la directriz 12.1 debe incluir cualquier información que el Secretariado puede tomar en cuenta por así permitirlo el artículo 15(4), incluida "información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra" obtenida de diversas fuentes, incluidos expertos independientes. Así, la "información" elaborada por expertos independientes podría, en principio, incorporarse al expediente de hechos siempre y cuando, por supuesto, sea pertinente.

## 2. Alcance del concepto “información”

No obstante, surge la duda de si el concepto mismo de “información” está sujeto a algún tipo de limitación. El Secretariado puede incluir resúmenes de “otra información fáctica” en el expediente de hechos y en la preparación del mismo puede tomar en cuenta “información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra” elaborada por expertos independientes. ¿Tiene alguna limitación el alcance del concepto “información”?

Se plantean dos argumentos. Primero: ¿debe el término “otra información” del artículo 15(4) leerse *ejusdem generis* con los adjetivos “técnica” y “científica”? Segundo: ¿limita de algún modo el ACAAN en su conjunto el tipo de “información” que el Secretariado puede tomar en cuenta y que, por lo tanto, podría incluirse en un expediente de hechos?

### 2.1 *Ejusdem generis* o interpretación por analogía de género

En este caso, la duda es si el término “otra información” de la frase “información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra” está restringido a un género creado por los adjetivos “técnica” y “científica”. El principio de interpretación conocido como *ejusdem generis* o principio de interpretación por analogía de género<sup>18</sup> se aplica en los casos en que las palabras que anteceden tienen una característica en común que define el género. En el caso que nos ocupa, la dificultad estriba en determinar qué género limitado crean los adjetivos “técnica” y “científica”. Según el *Oxford English Dictionary*, la palabra *technical* (técnica) significa [traducción del inglés]: “propia o característica de un arte, ciencia, profesión u ocupación en particular”, definición que con meridiana claridad abarcaría el concepto de *scientific* (científica) que significa [traducción]: “de o perteneciente a la ciencia”. Dado el amplio ámbito del término “técnica” —que de cualquier modo englobaría el término “científica”—, resulta difícil reconocer qué clase o género limita el concepto de “otra información”.

Además, el factor limitante de la frase “toda información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra” del artículo 15(4) es que la información debe ser pertinente, y esto es lo que distingue la obligación del Secretariado con respecto a la información presentada por una Parte y la información obtenida de otras fuentes. En el caso de la primera, el Secretariado tiene la obligación de tomar en cuenta “toda información”,

---

18. Ruth Sullivan, *Statutory Interpretation*, Irwin Law, Concord, 1997, pp. 65-66.

mientras que en el caso de la segunda puede a su discreción tomar en cuenta información “pertinente”. Además, con respecto a esta última categoría, el artículo 15(4) se muestra permisivo, ya que no impone limitaciones a lo que el Secretariado puede tomar en cuenta. Más aún, el artículo 15 tampoco parece limitar lo que puede incluirse en un expediente de hechos a la información que el Secretariado tome en cuenta conforme al artículo 15(4).

En resumen, el texto del artículo 15(4) no restringe de manera explícita lo que se puede incorporar como “otra información fáctica” a un expediente de hechos, aunque de manera tácita el material incluido debe ser pertinente.

## 2.2 *El contexto más amplio del ACAAN*

¿Sugiere el análisis del contexto más amplio del ACAAN que, para los fines de un expediente de hechos, el alcance del concepto “información” esté de alguna manera limitado? La elaboración de un “expediente de hechos” forma parte de un proceso que inicia con una petición en la que se asevera que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Uno de los objetivos del ACAAN, como lo señala el artículo 1, es “mejorar la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales”. En el artículo 5 cada una de las Partes se compromete a “aplicar de manera efectiva sus leyes ambientales”. Una de las funciones del Consejo de la CCA es alentar “la aplicación efectiva por cada una de las Partes de sus leyes y reglamentos ambientales”<sup>19</sup> y en el Preámbulo del ACAAN se subraya la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente. En consecuencia, el proceso de los artículos 14 y 15 está concebido para alcanzar el objetivo de que las partes apliquen sus leyes y reglamentos ambientales y, al mismo tiempo, alienten la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente.

Por ende, la naturaleza de este proceso implica la recopilación de grandes volúmenes de información, parte de la cual constará de registros de hechos ocurridos; otra parte serán quejas en cuanto a la forma en que se aplican o se dejan de aplicar las leyes ambientales; otra parte será de naturaleza científica, relativa a causas y efectos, y otra gran parte se basará en opiniones, incluso de expertos.

---

19. Artículo 10(4).

Sin embargo, el alcance de esta información está sujeta a una gran limitante. El proceso de los artículos 14 y 15 no prevé un mecanismo para determinar si una Parte “incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” y su etapa final se reduce a la mera publicación del expediente de hechos. A este respecto, dicho proceso de los artículos 14 y 15 se puede contrastar con el proceso de solución de controversias de la Quinta Parte del ACAAN, el que exige convocar un panel arbitral para que haga la “determinación sobre si ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.<sup>20</sup> Asimismo, si no se corrige esa pauta de no aplicación, la Parte demandada podría hacerse acreedora a ciertas sanciones. El proceso de los artículos 14 y 15 contrasta con lo anterior, ya que el Acuerdo no contiene disposición alguna que permita determinar siguiendo dicho proceso si una Parte incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales. Esta determinación sólo puede surgir si se invoca el proceso de la Quinta Parte del ACAAN.

Esta diferenciación entre el proceso de la Quinta Parte y el de los artículos 14 y 15 repercute en lo que puede caer dentro del alcance de “información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra”. Dado que el proceso de los artículos 14 y 15 no conduce a la determinación de si una parte incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales, entonces la “información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra” no podría incluir la determinación de si una Parte incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales. En resumen, el concepto de información es lo suficientemente amplio para incluir todo lo que no constituya la determinación de si una Parte incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, cuestión que —como se señalará más adelante— entraña la interpretación de los artículos 14 y 45.

Si la determinación, atendiendo el significado de los artículos 14 y 45, de si una parte incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental queda excluida del alcance de “información pertinente, de naturaleza técnica, científica u otra”, entonces también quedaría excluida del alcance de la “otra información fáctica” que la directriz 12.1 permite al Secretariado incluir en un expediente de hechos.

No obstante, es importante distinguir entre conclusiones de hecho (por ejemplo, cuáles son los hechos de un asunto en particular) y conclusiones de derecho (es decir, conclusiones que se derivarán de la aplicación de las disposiciones de tratados pertinentes a los hechos del

---

20. Artículo 31(2).

asunto). Es respecto de estas últimas conclusiones que el artículo 15 no confiere al Secretariado mandato alguno, en contraste con el inciso d) de la directriz 12.1, que permite al Secretariado incorporar los hechos de la reclamación, incluida la determinación de cuáles son esos hechos. Pero conclusiones de esta clase, relativas a los hechos, están muy alejadas de las conclusiones de derecho sobre si los citados hechos constituyen, según el significado de las estipulaciones conducentes del Acuerdo, omisión de una Parte en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

### 2.3 *Procesos similares en otras organizaciones*

El análisis del funcionamiento de otros organismos internacionales con procesos similares al de los artículos 14 y 15 nos puede servir de guía en la interpretación de lo que se puede incluir en un expediente de hechos. A este respecto, las Naciones Unidas y organismos regionales de derechos humanos ameritan cierta atención, ya que todos cuentan con un proceso para que los particulares presenten quejas por incumplimiento de obligaciones específicas por parte de un Estado, para que el Estado interesado presente su respuesta y para que el organismo internacional analice la queja presentada.

Los procesos de las Naciones Unidas, en particular el de la Comisión de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con arreglo a la Resolución 1503<sup>21</sup> y el del Comité de Derechos Humanos del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>22</sup> son menos relevantes. En tales casos, la queja se envía al Estado en cuestión para que dé su punto de vista y después las cuestiones de fondo son analizadas por la Comisión de Derechos Humanos, mediante sus subcomisiones, en el caso del procedimiento de la Resolución 1503, o por el Comité de Derechos Humanos en el caso del Protocolo Facultativo. En consecuencia, estos organismos desempeñan funciones de toma de decisiones y, por lo tanto, difieren del Secretariado de la CCA.

Podemos encontrar un paralelo más cercano con el trabajo de la Comisión Europea de Derechos Humanos y el de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ambas organizaciones participan en procesos de atención de quejas presentadas por particulares, pero no toman

---

21. Resolución 1503 del Consejo Económico y Social: "Procedimiento para examinar las comunicaciones relativas a las violaciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales", 1693ª Sesión Plenaria (27 de mayo de 1970).

22. *Protocolo Facultativo del PIDCP*, (1966) 999 U.N.T.S. 302.

las decisiones finales. Considerando que la Comisión Interamericana se creó tomando como modelo la Comisión Europea, la atención se concentrará en esta última.

La Comisión Europea de Derechos Humanos es un órgano creado al amparo del Convenio Europeo de Derechos Humanos.<sup>23</sup> Sus miembros son elegidos por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Según el artículo 25 del Convenio, la Comisión puede tomar conocimiento de cualquier demanda presentada por cualquier persona física, organización no gubernamental o grupo de particulares que se considere víctima de una violación por una de las Partes. Si la Comisión declara admisible una demanda, “[p]rocederá, con el fin de determinar los hechos, a un examen contradictorio de la demanda con los representantes de las Partes y, si procede, a una investigación”.<sup>24</sup> En el examen del asunto, la Comisión tiene amplios poderes para allegarse información, incluida la celebración de audiencias.

La Comisión tiene además la responsabilidad de ponerse a disposición de los interesados (el demandante y la parte demandada) a fin de llegar a un arreglo amistoso del caso. En ausencia de dicho arreglo, la Comisión deberá “elaborar un informe de los hechos y manifestar su opinión sobre si los hechos encontrados indican violación por la Parte de sus obligaciones contenidas en el presente Convenio”.<sup>25</sup> Este informe se transmite al Comité de Ministros.

La Comisión Interamericana desempeña funciones similares. Puede investigar la queja y, si el asunto no se resuelve, también presentar un informe que incluya su propia opinión sobre el fondo de la cuestión.

Resultan obvias las grandes diferencias que existen entre la estructura y las facultades del Secretariado de la CCA y las de las comisiones Europea e Interamericana. Si bien tienen en común el hecho de que participan en la determinación de la admisibilidad de las demandas, así como en la presentación de informes relativos que contienen las aseveraciones y los hechos en que las demandas están fundadas, la gran diferencia estriba en que las comisiones Europea e Interamericana están obligadas a incluir en sus informes sus propias conclusiones sobre el fondo del

---

23. *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*, 1950, 213 U.N.T.S. 222.

24. Artículo 28(a).

25. Artículo 31(1).

asunto. Ni el ACAAN ni las *Directrices* contienen disposición alguna para que el Secretariado de la CCA haga lo propio.

El mandato de las comisiones Europea e Interamericana relativo a la presentación de informes sobre las demandas incluye llegar a conclusiones sobre el fondo del asunto. El hecho de que esta facultad haya sido expresamente conferida sugiere que, de no haberseles otorgado, las comisiones no habrían gozado de la misma. Si no se les hubiera conferido tal facultad, las comisiones podrían hacer determinaciones de hecho y podrían reunir toda la información pertinente para resolver si la demanda presentada era procedente, pero no estarían en condiciones de dar el paso final de decidir si en los hechos la demanda estaba bien fundada.

Por tanto, las prácticas de las comisiones Europea e Interamericana nos ayudan a profundizar en lo que un “expediente de hechos” puede incluir. Al Secretariado de la CCA no se le confirió facultad expresa para incluir en un expediente de hechos la determinación de si una Parte incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, según el significado que las estipulaciones pertinentes del ACAAN otorgan a dicha frase. Al igual que las comisiones Europea e Interamericana, puede reunir toda la información pertinente que permita tomar dicha determinación, pero no puede dar el paso final de tomarla.

#### 2.4 *Conclusión*

El análisis del sentido corriente del término “expediente de hechos” en su contexto, junto con el análisis del concepto “información”, sugiere que el contenido de un expediente de esa naturaleza tiene una limitante: que el expediente no puede incluir la determinación de si un Estado está “aplicando efectivamente su legislación ambiental” según el significado del artículo 14. El mandato del Secretariado no le confiere autoridad para hacer dicha determinación e incluirla en el expediente de hechos. Esta limitante restringe a su vez el alcance de la “otra información fáctica” que el Secretariado puede incluir en el expediente. En el contexto de la pregunta planteada al inicio, esto significa que la determinación de un experto independiente de que una Parte está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, de acuerdo con el significado del artículo 14, no podría incluirse en un expediente de hechos.

Lo anterior no impide al Consejo autorizar al Secretariado a concluir si una Parte está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. Sin duda, en los dos casos en que hasta el momento el Consejo ha girado instrucciones al Secretariado para proceder a la elaboración de un expediente de hechos, le ordenó que “al elaborar el expediente de hechos considere si la Parte interesada ‘está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental’ a partir de la fecha en que el ACAAN entró en vigor, el 1 de enero de 1994”.<sup>26</sup> Esta orden claramente otorga al Secretariado autoridad para examinar la eficacia de estrategias hechas para aplicar las leyes ambientales y manifestar sus propias observaciones y opiniones.

### **3. Límites a la información preparada por expertos que se puede incluir en un expediente**

¿Cuál es el límite preciso a la información que los expertos independientes pueden elaborar y que se puede incluir en un expediente de hechos? A este respecto, es conveniente remitirnos de nueva cuenta a los objetivos del ACAAN y a la razón de ser del proceso de los artículos 14 y 15. Como se puntualizó líneas arriba, estos objetivos son, entre otros, mejorar la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales; además, las Partes asumieron el compromiso específico de su aplicación. Así las cosas, el proceso de los artículos 14 y 15 puede entenderse como un proceso que ayudará a alcanzar estos objetivos.

Sin embargo, el papel que desempeña este proceso no obliga a las Partes a aplicar sus leyes y reglamentos ambientales, sino que informa si una Parte está aplicando efectivamente dichas leyes y reglamentos, sin llegar a conclusión alguna sobre si la Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación, y está elaborado para brindar la información necesaria que permita a otros concluir si la Parte está incurriendo o no en tales omisiones. Ése es el sentido de la publicación de un expediente de hechos. Si el expediente no proporcionara la información pertinente para sacar conclusiones sobre la eficacia de la aplicación de leyes ambientales, el proceso de los artículos 14 y 15 sería un ejercicio inútil que no promovería los objetivos del Acuerdo.

En este tenor, lo que indica al Secretariado si debe solicitar información de expertos independientes que se pueda incluir en un expediente de hechos es si la información permitirá a otros concluir si la Parte

---

26. Resoluciones de Consejo 96-08 y 98-07.

en cuya contra se presentó la queja está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, ya que el Secretariado no puede determinar directamente si la Parte en cuestión está aplicando efectivamente su legislación ambiental. Del mismo modo, no puede delegar en un experto independiente la autoridad para que lo haga.

¿Qué constituye la “determinación” de que una Parte está incurriendo, según el significado del artículo 14, en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental?

El Acuerdo no define el término “aplicación efectiva de su legislación ambiental”. Sin embargo, el artículo 45 indica en qué circunstancias no se considerará que una Parte esté incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, que son los casos en que la acción u omisión por parte de las dependencias o funcionarios de esa Parte:

- a) refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento de la ley; o
- b) resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad.

Así, la determinación de si una Parte incurrió en omisiones en la “aplicación efectiva de su legislación ambiental” según el significado del artículo 14 también demanda la determinación de si se cumplieron las disposiciones del artículo 45. Se trata de un ejercicio en el que es necesario determinar la aplicabilidad de las disposiciones de tratados, es decir, un proceso diferente al mero sostenimiento de una opinión sobre si se están aplicando efectivamente las leyes ambientales.

Sin duda, se darán opiniones sobre la eficacia de la aplicación por una Parte de sus leyes ambientales, y los expertos independientes bien pueden confirmar tales puntos de vista. Además, el hecho de que se confirmen esos puntos de vista puede ser parte importante de la “información” que debe incluirse en un expediente de hechos. Luego entonces, ¿en dónde está la línea que debe trazarse entre incluir opiniones en un expediente de hechos y tratar de incluir determinaciones formales sobre el fondo de la cuestión objeto de la petición?

En mi opinión, el Secretariado podría incluir en un expediente de hechos las opiniones de aquellos que incluso antes de la petición han expresado puntos de vista sobre la cuestión, siempre y cuando sean pertinentes. Dichas opiniones constituirían información fáctica impor-

tante sobre la citada cuestión. Del mismo modo, el Secretariado podría solicitar opiniones de expertos independientes sobre el alcance y la aplicación de las leyes que supuestamente no se están aplicando con eficacia; podría solicitar información sobre la forma en que se están aplicando en realidad dichas leyes; podría buscar información de la eficacia de las estrategias que según una Parte son medios eficaces para alcanzar ciertas metas ambientales, y podría solicitar la opinión de expertos para conocer qué podría constituir el ejercicio razonable de facultades discrecionales con respecto de cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento. Todo lo anterior sería información importante para cualquier persona que intente resolver si una Parte está aplicando efectivamente sus leyes ambientales según el significado del artículo 14 y del artículo 45.

Para ser más concretos, si se presentó una petición aseverando que una Parte “incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental” porque no emprendió medidas judiciales al amparo de una ley en particular, el Secretariado podría solicitar opiniones sobre si los supuestos hechos ocurridos caerían dentro del alcance de la ley en cuestión; podría solicitar la opinión de expertos independientes sobre si las medidas judiciales son un medio eficaz para atender el problema ambiental en particular, y podría solicitar evaluaciones de medios alternos para atender dichos problemas ambientales. Sin embargo, después de haber reunido este expediente de hechos tan completo, el Secretariado no podría solicitar a un experto en derecho, por ejemplo a un juez jubilado de la Suprema Corte, que examinara el expediente y determinara si la Parte incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental de acuerdo con el significado del artículo 14 y del artículo 45 del ACAAN.

Así, el Secretariado no puede tratar de determinar la cuestión de si una Parte está incurriendo en omisiones, según el significado de los artículos 14 y 45, en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales solicitando a un experto independiente que examine la queja y toda la información reunida y determine si la queja está bien fundada. Y si un experto independiente transgrediera su mandato e intentara hacer dicha determinación, el Secretariado no podría incluirla en un expediente de hechos.

Obviamente, la aplicación de esta limitante hará que el Secretariado haga ciertas distinciones detalladas y ejercite cierto criterio. Sin embargo, como se señalará en el siguiente apartado, el Secretariado está facultado para realizar los actos razonables que sean necesarios para desempeñar sus funciones.

## II) AUTONOMÍA DEL SECRETARIADO DE LA CCA EN EL PROCESO DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 15

La interrogante a analizar es si el Secretariado de la CCA goza de autonomía alguna para aplicar el ACAAN. El punto de partida para el análisis son los propios términos del Acuerdo.

El Secretariado es uno de los órganos de la CCA, creado en los términos de la Sección B de la Tercera Parte del ACAAN. El Secretariado, presidido por un director ejecutivo, es de “carácter internacional” y sus miembros no “solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad externa al Consejo”. Las Partes procurarán no influir en el cumplimiento de las responsabilidades de dichos miembros,<sup>27</sup> lo que significa que, en principio, el ACAAN otorga al Secretariado un cierto grado de independencia.

### 1. Estructura y poderes del Secretariado

El artículo 11 establece la estructura del Secretariado y también enumera varias de sus funciones, entre las que se incluyen el brindar apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo, así como de cualquier otra clase que éste disponga;<sup>28</sup> proporcionar a las Partes y a la ciudadanía información relativa al lugar donde pueden recibir asesoría técnica o información especializada sobre asuntos ambientales;<sup>29</sup> resguardar la identidad de la persona u organización que haya presentado una petición, si así lo han solicitado, y resguardar de su divulgación pública cualquier información confidencial que reciba.<sup>30</sup> En la práctica, el Secretariado tiene además la obligación de presentar al Consejo, para su aprobación, el programa y presupuesto anuales, aun cuando el Acuerdo formalmente haya asignado esa tarea al director ejecutivo.<sup>31</sup>

En los artículos 12, 13, 14 y 15 también se determinan funciones específicas del Secretariado, como la preparación de un informe anual, la elaboración de otros informes, la recepción de peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental y las funciones asociadas a la elaboración de un expediente de hechos.

---

27. Artículo 11(4).

28. Artículo 11(5).

29. Artículo 11(7).

30. Artículo 11(8).

31. Artículo 11(6).

No obstante que varias de las tareas asignadas al Secretariado son de carácter administrativo, aquellas asignadas por los artículos 14 y 15 son de naturaleza ejecutiva, más que administrativa, y están relacionadas con cuestiones tanto de procedimiento o de forma como sustantivas o de fondo, e incluyen recibir peticiones y determinar su admisibilidad, determinar si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte, decidir si se recomienda al Consejo la elaboración de un expediente de hechos e indicar las razones en que se base la recomendación, así como decidir lo que debe incluirse en la elaboración de un expediente de hechos. Además, como se aclara en el inciso d) de la directriz 12.1, el Secretariado concluirá por sí solo cuáles son los hechos relacionados con los asuntos expuestos en la petición.

La asignación de funciones ejecutivas a un secretariado o a un secretario general es un tanto común en organizaciones internacionales.<sup>32</sup> Sin embargo, pueden surgir dudas en cuanto a la naturaleza y el alcance de las facultades conferidas.

En derecho internacional está bien establecido que las organizaciones internacionales gozan tanto de las facultades expresas que les confieren sus documentos constitutivos como de las que se consideran necesarias para el desempeño de esas funciones expresas. En el asunto *Reparación por daños sufridos*,<sup>33</sup> la Corte Internacional de Justicia declaró: “Según el derecho internacional, debe considerarse que las Naciones Unidas poseen aquellas facultades que, aunque no estén enunciadas en la Carta, se le confieren implícita y necesariamente, por ser esenciales al ejercicio de sus funciones”.<sup>34</sup> Este principio fue endosado de nueva cuenta en fecha reciente por la CIJ en *Legalidad del uso por los Estados de armas nucleares en conflictos armados*.<sup>35</sup> La Corte concluyó que:

las necesidades de la vida internacional pueden apuntar a que las organizaciones, para alcanzar sus objetivos, tengan que poseer facultades subsidiarias que no estén previstas expresamente en los instrumentos básicos que rigen sus actividades. Se acepta en general que las organizaciones internacionales puedan ejercer tales facultades, denominadas “facultades implícitas”.<sup>36</sup>

Este razonamiento también se ha aplicado a los actos de diversos órganos de organizaciones internacionales. Por ejemplo, se resolvió que

32. Henry G. Schermers, *International Institutional Law*, vol. I, 1972, p. 190.

33. *Reparación por daños sufridos*, [1949] C.I.J. Rep. 174.

34. *Ibid.*, en 182.

35. Opinión consultiva de 8 de julio de 1996.

36. *Ibid.*, párrafo 25.

la Asamblea General de las Naciones Unidas está facultada para crear un tribunal internacional independiente, aun cuando dicha facultad no esté enunciada expresamente en la Carta de las Naciones Unidas.<sup>37</sup> En fecha más reciente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en ejercicio de su facultad implícita, creó tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y para Ruanda.<sup>38</sup>

Pero lo anterior no significa que los órganos internacionales puedan ejercer sus facultades implícitas sin restricción alguna. En el asunto *Armas nucleares*, la CIJ resolvió que no podía emitir la opinión consultiva solicitada por la OMS sobre la cuestión de la legalidad del uso de armas nucleares. La Corte resolvió que la OMS está autorizada a ocuparse de los efectos en la salud del uso de armas nucleares, pero no de la legalidad del uso de dichas armas.<sup>39</sup>

Aplicado al Secretariado de la CCA, el derecho vigente que rige a las organizaciones internacionales sugiere que este órgano tiene las facultades específicas que le confiere el ACAAN, además de las facultades implícitas necesarias para cumplir con las funciones concretas que le fueron asignadas. Para determinar lo que puede hacer en ejercicio de tales facultades, es preciso que el Secretariado se aboque a la interpretación del Acuerdo. Sin embargo, la pregunta que surge es hasta qué punto las facultades que ejerce el Secretariado están sujetas al control del Consejo de la CCA.

## 2. La relación entre el Secretariado y el Consejo

El Acuerdo no especifica qué relación existe entre el Secretariado y el Consejo. El Consejo es el “órgano rector de la Comisión” y, aunque está integrado por representantes de las Partes, funciona como el órgano de la CCA con sus propias y particulares responsabilidades y funciones. Sin embargo, el artículo 9(5) ilustra su estrecha relación con las Partes del ACAAN, al establecer que además de sus obligaciones específicas, el Consejo podrá “adoptar cualquier otra medida en el ejercicio de sus funciones que las Partes acuerden”. Y, por supuesto, las Partes a final de cuentas pueden ejercer control mediante su facultad para modificar o incluso dar por terminado el Acuerdo.

---

37. *Efectos de los fallos del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas en los que se fijan indemnizaciones*, [1954] C.I.J. Rep. 47.

38. SC Res. 827, S/RES/827(1993) (Yugoslavia), SC Res 955, S/RES/955 (1994) (Ruanda).

39. *Supra* nota 35, párrafo 21.

El Consejo tiene funciones específicas en relación con el Secretariado, así como la responsabilidad general de “supervisar al Secretariado”,<sup>40</sup> amén de que, mediante la aprobación del programa y presupuesto anual de la Comisión, controla las actividades del Secretariado. El Consejo puede también solicitar al Secretariado cierto apoyo; darle instrucciones específicas respecto de la preparación del informe anual o incluso ordenarle que no elabore un informe sobre algún asunto ambiental fuera del alcance del programa anual de la organización. El Consejo tiene, además, la facultad de instruir al Secretariado para que elabore un “expediente de hechos”.

Sin embargo, en diversas esferas, el Acuerdo confiere autoridad al Secretariado para que realice ciertas actividades sin necesidad de revisión, aprobación o instrucciones previas del Consejo. Por ejemplo, el Secretariado puede elaborar un informe para el Consejo sobre cualquier asunto dentro del alcance del programa; examinar peticiones del artículo 14, siempre y cuando cumplan con los requisitos de admisibilidad; determinar si una petición amerita solicitar la respuesta de una Parte; decidir si recomienda al Consejo la elaboración de un “expediente de hechos” porque lo amerita la petición; decidir lo que se incluye en un expediente de hechos, y decidir si incorpora al expediente de hechos final las observaciones hechas por una Parte en el proyecto de expediente de hechos.

En todos estos casos, el Acuerdo establece la autoridad del Secretariado y los parámetros de la misma, y en ninguno de ellos el ejercicio de esta autoridad estipulada está sujeta a la aprobación del Consejo. Además, en algunos casos, la autoridad del Consejo en relación con el Secretariado está específicamente circunscrita. De acuerdo con el artículo 15(5), el Consejo puede hacer observaciones sólo sobre la “exactitud” de un proyecto de expediente de hechos, pero no sobre otros aspectos del mismo.

La interrelación de los diversos órganos de una organización internacional ha ocurrido en la práctica en las Naciones Unidas, en particular entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. El enfoque de la CIJ ha sido reconocer las respectivas esferas y la autoridad de ambos.<sup>41</sup> Así, la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad —el mantenimiento de la paz y la seguridad— no lo coloca por encima de la Asamblea General ni impide a ésta actuar de acuerdo con sus

---

40. Artículo 10(1).

41. Véase en general D.W. Bowett, *The Law of International Institutions*, 3ª ed., 1975, pp. 42-48.

propias funciones en esa área conforme a la Carta de las Naciones Unidas.<sup>42</sup> Por analogía, el hecho de que el Consejo de la CCA sea el “órgano rector de la Comisión” no le otorga supremacía sobre el Secretariado en áreas en donde el Acuerdo confiere a éste ciertas funciones.

La autoridad conferida al Consejo para “supervisar al Secretariado” ¿lo autoriza a vetar todas las actividades del Secretariado? En el contexto del Acuerdo en general, es difícil concluir que pueda tener ese efecto. Como ya se mencionó, el Acuerdo establece ciertas funciones del Secretariado que están explícitamente bajo el control del Consejo, como brindar apoyo técnico y administrativo y preparar el informe anual de la Comisión. El Acuerdo señala además ciertas funciones en donde no se asigna ningún papel específico al Consejo, como la determinación de la admisibilidad de una petición. Sugerir que la facultad de “supervisar” al Secretariado otorga al Consejo un papel en los asuntos de aquél cuando no se ha asignado expresamente dicho papel haría innecesarias las disposiciones del Acuerdo que sujetan ciertas funciones del Secretariado a la dirección y el control del Consejo. Además, sería contrario a principios aceptados de interpretación de tratados que señalan que no deben adoptarse interpretaciones que priven de sentido las disposiciones de un tratado.<sup>43</sup>

Con respecto al proceso de los artículos 14 y 15, es innegable que el Secretariado y el Consejo desempeñan papeles definidos y separados. La facultad de determinar la admisibilidad de una petición es facultad del Secretariado y su ejercicio no está “sujeto a” la supervisión del Consejo. La decisión de recomendar la elaboración de un expediente de hechos y la determinación de las razones para dicha recomendación corresponden al Secretariado, no al Consejo. El proceso de recopilación de un expediente de hechos es una tarea asignada al Secretariado, no al Consejo. El Consejo participa en el proceso decidiendo si gira instrucciones al Secretariado para que elabore un expediente de hechos, haciendo observaciones sobre la exactitud del proyecto del expediente y decidiendo si el expediente se va a poner a disposición pública. En resumen, los artículos 14 y 15 establecen un cuidadoso equilibrio entre el papel del Secretariado, el órgano con “carácter internacional” que se pretende funcione con cierto grado de independencia, y el del Consejo, el órgano intergubernamental.

---

42. *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, [1962] C.I.J. Rep. 151.

43. Como lo expresó el Órgano de Apelación de la OMC en *Estados Unidos — Pautas para la gasolina reformulada y convencional* (WT/DS2/AB/R 29 de abril de 1996): “El intérprete no tiene libertad para adoptar una lectura que haga inútiles o redundantes cláusulas o párrafos enteros de un tratado”.

### 3. Conclusión

En este orden de ideas, el ACAAN confiere al Secretariado de la CCA cierto grado de autonomía. El Secretariado tiene ciertas funciones y facultades específicas, en particular en el contexto del proceso de los artículos 14 y 15 y, de acuerdo con la legislación aplicable a organizaciones internacionales, cuenta además con las facultades implícitas que se consideran necesarias para el cumplimiento de sus funciones expresas. Para determinar el alcance de su función, el Secretariado tiene en consecuencia autoridad para interpretar el Acuerdo.

Sin embargo, lo anterior no significa que las actividades del Secretariado no tengan ninguna restricción. Como cuestión jurídica, según lo demuestra la decisión de la CIJ en el asunto *Armas nucleares*, un órgano u organización no tiene autoridad para ir más allá de la esfera de su competencia constitucional. El Secretariado no tiene autoridad para extralimitarse en sus facultades expresas o implícitas. La pregunta es qué sucede si se extralimita. A este respecto, el Consejo desempeña un claro papel en el cumplimiento de su mandato de “supervisar al Secretariado”. Por tanto, si en opinión del Consejo el Secretariado se hubiera extralimitado en sus funciones, podría llamarle la atención por ese motivo. Si las acciones del Secretariado estuvieran relacionadas con un asunto con respecto al cual el Consejo tuviera autoridad conferida por el Acuerdo para instruir al Secretariado, podría instruirle para que actuara en consecuencia.

Sin embargo, si el Consejo no estuviera facultado por el Acuerdo para dar instrucciones al Secretariado, no podría ordenarle que actuara. Por supuesto, el Consejo podría autorizar al Secretariado para que actuara en áreas en donde éste careciera de competencia conferida por el Acuerdo, siempre y cuando no se opusiera a éste. Por lo tanto, como se mencionó con anterioridad, el Consejo puede autorizar al Secretariado para que incluya en el expediente de hechos sus propias conclusiones sobre si una Parte está “incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. En ese sentido, puede complementar la autoridad del Secretariado.

Sin embargo, el Consejo no puede ordenar al Secretariado que no actúe en los casos en que el Acuerdo le confiere autoridad para actuar. En consecuencia, el Consejo no podría instruir al Secretariado que no examine peticiones del artículo 14. Si tratara de hacerlo, el propio Consejo se estaría extralimitando en sus funciones y tal acto constituiría un intento de modificación del Acuerdo, lo que según el artículo 48 es prerrogativa de las Partes, no del Consejo. Así, el Acuerdo establece

áreas de competencia y de responsabilidad para cada uno de los órganos de la CCA y señala que sus facultades son distintas de las facultades de las propias Partes.

Por todo lo anterior, mi opinión es que el Secretariado de la CCA goza de cierta autonomía en la aplicación del ACAAN. El grado de esta autonomía se define en las funciones y facultades del Secretariado establecidas en el Acuerdo y se extiende a las facultades implícitas necesarias para dar efecto a dichas funciones y facultades expresas.

Donald M. McRae  
Universidad de Ottawa  
7 de febrero de 2000

**Determinaciones del Secretariado  
en términos de los artículos 14 y 15  
del Acuerdo de Cooperación  
Ambiental de América del Norte  
(septiembre de 2006 a agosto de 2008)**



## Prefacio

Canadá, Estados Unidos y México (las Partes) crearon el ACAAN en 1994, al mismo tiempo que el TLCAN y como convenio paralelo de éste en materia ambiental.

El ACAAN respalda los objetivos y las metas ambientales del Tratado de Libre Comercio y reconoce la importancia de la participación ciudadana en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente. El proceso de peticiones ciudadanas conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN es un mecanismo innovador que permite a la ciudadanía participar en el logro de las metas establecidas en el ACAAN. El presente volumen de la serie DPAAN ofrece un panorama actualizado de las actividades que, desde agosto de 2006, el Secretariado ha realizado en materia de peticiones ciudadanas para la aplicación de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15, así como también los trabajos de investigación elaborados por expertos en legislación ambiental internacional en el contexto de los artículos 14 y 15 de ACAAN.

El proceso de peticiones ciudadanas del ACAAN permite a miembros de la ciudadanía solicitar que la CCA investigue asuntos de preocupación relacionados con la aplicación efectiva de la legislación ambiental en Canadá, Estados Unidos y México. El Secretariado administra el proceso de acuerdo con lo establecido en los artículos 14 y 15, así como en las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas*, adoptadas por el Consejo en octubre de 1995 y revisadas en junio de 1999 y junio de 2001. El Secretariado puede examinar una petición de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Si se cumplen determinadas condiciones, el Secretariado puede solicitar una respuesta a la Parte interesada y luego, a la luz de la respuesta recibida, informar al Consejo si considera que la petición amerita la elaboración de un “expediente de hechos”. Los expedientes de hechos proveen información sobre las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en América del Norte que puede servir a los peticionarios y las Partes del

ACAAN, así como a miembros de la ciudadanía interesados en emprender acciones que consideren pertinentes sobre los asuntos señalados. Tanto la integración de un expediente de hechos como la publicación de su versión final requieren del voto aprobatorio de cuando menos dos terceras partes del Consejo.

Desde 1995 hasta agosto de 2008, el Secretariado ha recibido 64 peticiones ciudadanas: 21 referidas a Canadá, nueve a Estados Unidos, 33 a México, y una tanto a Canadá como a Estados Unidos. Algunas de las peticiones, entre ellas la mayor parte de las correspondientes a México, se centran en un proyecto o incidente específico, en tanto que otras alegan omisiones generalizadas en la aplicación efectiva de las disposiciones ambientales respecto de toda una industria. Las diversas peticiones se refieren a muchos tipos distintos de legislación, aunque predominan las relativas a protección del hábitat, prevención de la contaminación y evaluación ambiental. Para finales de agosto de 2008 se habían cerrado 54 de las peticiones, sea porque se publicó ya el expediente de hechos final o porque se dieron por terminadas en una etapa anterior.

Desde 1994 se elaboraron y publicaron 15 expedientes de hechos correspondientes a las peticiones siguientes: SEM-96-001 (*Cozumel*), SEM-97-001 (*BC Hydro*), SEM-97-002 (*Río Magdalena*), SEM-97-006 (*Río Oldman II*), SEM-98-004 (*Minería en BC*), SEM-98-006 (*Aquanova*), SEM-98-007 (*Metales y Derivados*), SEM-99-002 (*Aves migratorias*), SEM-00-004 (*Tala en BC*), SEM-00-005 (*Molymex II*), SEM-00-006 (*Tarahumara*), SEM-02-001 y SEM-04-006 (*Explotación forestal en Ontario y Explotación forestal en Ontario II*), SEM-02-003 (*Pulpa y Papel*), SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*) y SEM-03-005 (*Technoparc de Montreal*).

Al 31 de agosto de 2008 estaban pendientes diez peticiones. El Secretariado tenía en elaboración, por instrucciones del Consejo, tres expedientes de hechos relativos a las peticiones SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*) y SEM-04-007 (*Automóviles de Quebec*). El Secretariado esperaba la decisión del Consejo respecto a la elaboración de expedientes de hechos para las peticiones SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), SEM-06-003 y SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital II y Ex Hacienda El Hospital III*) y SEM-06-005 (*Especies en riesgo*). Asimismo, tenía dos peticiones en revisión, a la luz de la respuesta de las Partes, para determinar si ameritaban la elaboración de expedientes de hechos: SEM-07-001 (*Minera San Xavier*) y SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*). Además, el Secretariado esperaba respuesta de la Parte sobre la petición SEM-08-001 (*Proyecto La Ciudadela*).

En diciembre de 2007, el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de la CCA llevó a cabo en San Antonio, Texas, su sesión ordinaria 07-04, que se centró en el proceso de peticiones ciudadanas de la Comisión. En mesas de discusión con académicos, peticionarios, dependencias de gobierno, organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de los tres países se analizaron las lecciones aprendidas de las peticiones ciudadanas, así como cuestiones relativas al seguimiento y perspectivas a futuro del proceso. Después en esta sesión, el CCPC envió al Consejo de la CCA, para su consideración, comentarios y recomendaciones sobre: mejoramiento de los plazos, visibilidad, transparencia y difusión del proceso; toma de decisiones; seguimiento, y Resolución de Consejo 00-09. En agosto de 2008, el Consejo, en respuesta a dicha recomendación, puso de relieve la importancia de mantener la colaboración con el CCPC y el Secretariado con el fin de continuar mejorando los procesos y dotarlos de mayor relevancia para la ciudadanía en los tres países.

Todas las peticiones, respuestas de las Partes, determinaciones del Secretariado, expedientes de hechos y documentos relacionados pueden consultarse en la página de la CCA en Internet, <[www.cec.org](http://www.cec.org)>, en el apartado *Peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental*, y también pueden solicitarse por correo electrónico en <[info@cec.org](mailto:info@cec.org)>. Las determinaciones del Secretariado y otros documentos publicados hasta el 31 de agosto de 1997 se compilaron en el número de esta serie correspondiente al invierno de 1998. Las determinaciones y otros documentos publicados entre septiembre de 1997 y el 31 de agosto de 2000 están reunidos en el volumen 5; aquéllos del 1 de septiembre de 2000 al 30 de junio de 2002 se encuentran en el volumen 9; los de julio de 2002 a agosto de 2004, en el volumen 19, y los de septiembre de 2004 a agosto de 2006, en el volumen 23. Los expedientes de hechos publicados hasta la fecha, a partir del de Cozumel, se hallan en los volúmenes 6, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 20, 21, 22, 24 y 25. Para mayor información sobre números anteriores, sírvase dirigirse a Les Editions Yvon Blais Inc., en <[commandes@editionsyvonblais.qc.ca](mailto:commandes@editionsyvonblais.qc.ca)> o <<http://www.editionsyvonblais.qc.ca>>, o por teléfono, llamando al (800) 363-3047.

El siguiente cuadro muestra el estado que guardan las peticiones y las acciones que el Secretariado ha emprendido en las diferentes etapas del proceso.

1 de septiembre de 2008

### Historial de las 65 peticiones ciudadanas recibidas por la CCA en relación con la aplicación efectiva de la legislación ambiental, 1 de enero de 2001 – 31 de agosto de 2008\*

Acciones recibidas	2008 (enero a 31 de agosto)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
	SEM-08-001 (Proyecto La Ciudadela) (México) (22 de febrero)	SEM-07-001 (Minera San Xavier) (México) (5 de febrero)	SEM-06-001 (Ex Hacienda El Hospital) (México) (26 de enero)	SEM-05-001 (Grava triturada en Puerto Peñasco) (México) (12 de enero)	SEM-04-001 (Residuos peligrosos en Arreaga) (México) (27 de enero)	SEM-03-001 (Ontario Power Generation) (Canadá) (1 de mayo)	SEM-02-001 (Explotación forestal en Ontario) (Canadá) (6 de febrero)	SEM-01-001 (Cytrar II) (México) (14 de febrero)
	SEM-08-002 (Contaminación atmosférica en los suburbios de Montreal) (Canadá) (29 de agosto)	SEM-07-002 (Parque Monte) (Canadá) (22 de febrero)	SEM-06-002 (Lago Devils) (Canadá y Estados Unidos) (30 de marzo)	SEM-05-002 (Islas Coronado) (México) (3 de mayo)	SEM-04-002 (Contaminación ambiental en Hermosillo) (México) (14 de julio)	SEM-03-002 (Home Port Xcaret) (México) (14 de mayo)	SEM-02-002 (Aeropuerto de la Ciudad de México) (México) (7 de febrero)	SEM-01-002 (AAA Packaging) (Canadá) (12 de abril)
		SEM-07-003 (Cacería de focas) (Canadá) (26 de junio)	SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) (México) (17 de julio)	SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II) (México) (30 de agosto)	SEM-04-003 (Derriame de gasolina en Tehuantepec) (México) (7 de septiembre)	SEM-03-003 (Lago de Chapala II) (México) (23 de mayo)	SEM-02-003 (Pulpa y papel) (Canadá) (8 de mayo)	SEM-01-003 (Dermet) (México) (14 de junio)
		SEM-07-004 (Río St. Clair) (Canadá) (25 de julio)	SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III) (México) (22 de septiembre)		SEM-04-004 (Oldman River II) (Canadá) (10 de septiembre)	SEM-03-004 (ALCA-Iztapalapa II) (México) (17 de junio)	SEM-02-004 (Proyecto El Boludo) (México) (23 de agosto)	
						SEM-03-005 (Technoparc de Montreal) (Canadá) (14 de agosto)		

\* Nota: Para obtener una lista de las determinaciones emitidas en los periodos 1999-2000, 1997-1998 y 1995-1996, consúltese los volúmenes 23 (otoño de 2006), 19 (otoño de 2004) y 5 (otoño de 2000), respectivamente, de la misma serie *Derecho y políticas ambientales en América del Norte*.

Acciones	2008 (enero a 31 de agosto)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Peticiones recibidas (cont.)</b>		SEM-07-005 (Residuos de perforación en Cunduacán) (México) (26 de julio)	SEM-06-005 (Especies en riesgo en Canadá) (10 de octubre)  SEM-06-006 (Parque Nacional Los Remedios) (México) (9 de noviembre)		SEM-04-005 (Centrales carbouelétricas) (Estados Unidos) (20 de septiembre)  SEM-04-006 (Explotación forestal en Ontario II) (Canadá) (12 de octubre)  SEM-04-007 (Automóviles de Québec) (Canadá) (3 de noviembre)	SEM-03-006 (Cytrar II) (México) (15 de agosto)	SEM-02-005 (ALCA-Iztapalapa) (México) (25 de noviembre)	
<b>Determinaciones de continuar el proceso conforme a los artículos 14(1), 14(2) y 14(3)</b>	SEM-08-001 (2 de julio)	SEM-06-006 (Petición revisada) (20 de abril)  SEM-07-001 (Petición revisada) (29 de junio)  SEM-07-005 (Petición revisada) (13 de diciembre)	SEM-06-001 (17 de mayo)  SEM-06-003 (30 de agosto)  SEM-06-004 (Acumulada con SEM-06-003) (28 de septiembre)	SEM-05-001 (16 de febrero)  SEM-04-005 (24 de febrero)  SEM-05-002 (Petición revisada) (30 de septiembre)	SEM-04-001 (Petición revisada) (30 de junio)  SEM-04-006 (14 de octubre)  SEM-04-007 (3 de diciembre)	SEM-03-006 (29 de agosto)  SEM-03-004 (9 de septiembre)  SEM-03-005 (15 de septiembre)	SEM-02-002 (22 de febrero)  SEM-02-001 (25 de febrero)  SEM-02-003 (7 de junio)  SEM-02-004 (26 de noviembre)	SEM-01-001 (24 de abril)  SEM-00-006 (6 de noviembre)

‡ En el caso de varias de estas peticiones, el Secretariado ha emitido una sola determinación relativa a ambos artículos, 14(1) y 14(2).

Acciones	2008 (enero a 31 de agosto)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
Determinaciones de continuar el proceso conforme a los artículos 14(1), 14(2) y 14(3) (cont.)			SEM-06-005 (11 de diciembre)	SEM-05-003 (9 de noviembre)		SEM-03-003 (19 de diciembre)  SEM-03-001 (Petición revisada) (19 de septiembre)		
Peticiones desestimadas conforme a los artículos 14(1) y 14(2)		SEM-06-006 (19 de enero – presentada nuevamente el 2 de marzo)  SEM-07-002 (12 de marzo)  SEM-07-001 (4 de abril – presentada nuevamente el 4 de mayo)  SEM-07-003 (13 de julio – presentada nuevamente el 23 de agosto)  SEM-07-004 (1 de agosto)	SEM-06-002 (8 de junio – presentada nuevamente el 7 de julio)  SEM-06-002 (Petición revisada) (21 de agosto)	SEM-04-002 (Petición revisada) (27 de enero)  SEM-05-002 (2 de junio – presentada nuevamente el 11 de julio)	SEM-04-001 (20 de febrero – presentada nuevamente el 16 de marzo)  SEM-04-001 (20 de abril – presentada nuevamente el 25 de mayo)  SEM-04-002 (30 de agosto – presentada nuevamente el 28 de septiembre)  SEM-04-003 (7 de octubre)  SEM-04-004 (14 de octubre)	SEM-03-001 (15 de julio – presentada nuevamente el 14 de agosto)  SEM-03-002 (31 de julio)	SEM-02-004 (19 de septiembre – presentada nuevamente el 10 y 24 de octubre)  SEM-02-005 (17 de diciembre)	SEM-01-002 (24 de abril)  SEM-01-003 (19 de septiembre)

Acciones	2008 (enero a 31 de agosto)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Peticiones desestimadas conforme a los artículos 14(1) y 14(2) (cont.)</b>		SEM-07-003 (Petición revisada) (6 de septiembre)  SEM-07-005 (12 de septiembre – presentada nuevamente el 3 de octubre)			SEM-04-002 (9 de noviembre – presentada nuevamente el 13 de diciembre)  SEM-04-005 (16 de diciembre – presentada nuevamente el 18 de enero 2005)			
<b>Solicitudes de información adicional de la Parte conforme al artículo 21(1)(b)</b>	SEM-07-001 (7 de marzo)  SEM-07-005 (15 de mayo)	SEM-06-006 (27 de noviembre)			SEM-04-001 (13 de octubre)			
<b>Peticiones desestimadas después de la respuesta</b>	SEM-06-006 (20 de marzo)	SEM-05-002 (26 de marzo)		SEM-04-001 (27 de enero)  SEM-05-001 (24 de octubre)	SEM-03-001 (28 de mayo)  SEM-03-006 (27 de octubre)		SEM-02-002 (25 de septiembre)	SEM-98-003 (5 de octubre)

Acciones	2008 (enero a 31 de agosto)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Notificaciones al Consejo de la elaboración de un expediente de hechos</b>	SEM-06-003 y SEM-06-004 (12 de mayo)	SEM-05-002 (18 de enero) SEM-05-003 (4 de abril) SEM-06-005 (10 de septiembre)		SEM-04-007 (5 de mayo) SEM-03-003 (18 de mayo) SEM-04-005 (5 de diciembre)	SEM-03-005 (19 de abril) SEM-02-004 (17 de mayo) SEM-03-004 (23 de agosto) SEM-04-006 (17 de diciembre)	SEM-02-003 (8 de octubre) SEM-02-001 (17 de diciembre) – segunda notificación, luego de que el Consejo decidió diferir el voto sobre la primera, y tras la recepción de nueva información de los Peticionarios y de la Parte)	SEM-97-002 (5 de febrero) SEM-01-001 (29 de julio) SEM-00-006 (29 de agosto) SEM-02-001 (12 de noviembre)	SEM-98-004 (11 de mayo) SEM-00-004 (27 de julio) SEM-00-005 (20 de diciembre)
<b>Proyectos de expedientes de hechos</b>		SEM-03-004 (6 de agosto) SEM-03-005 (3 de diciembre)	SEM-02-003 (28 de marzo) SEM-04-006 (Petición acumulada) (31 de marzo)	SEM-00-006 (6 de abril)	SEM-00-005 (17 de mayo)	SEM-98-006 (7 de marzo) SEM-98-004 (28 de marzo) SEM-00-004 (15 de abril) SEM-97-006 (17 de abril) SEM-97-002 (29 de julio)	SEM-99-002 (28 de noviembre)	SEM-98-007 (1 de octubre)

Acciones	2008 (enero a 31 de agosto)	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001
<b>Expedientes de hechos publicados</b>	SEM-03-004 (2 de junio)  SEM-03-005 (23 de junio)	SEM-02-003 (5 de febrero)  SEM-02-001 y SEM-04-006 (Peticiones acumuladas) (5 de febrero)	SEM-00-006 (9 de enero)		SEM-00-005 (8 de octubre)	SEM-99-002 (24 de abril)  SEM-98-006 (23 de junio)  SEM-97-006 (11 de agosto)  SEM-00-004 (11 de agosto)  SEM-98-004 (12 de agosto)  SEM-97-002 (11 de diciembre)	SEM-98-007 (11 de febrero)	



## **SEM-05-002**

*(Islas Coronado)*

**PETICIONARIOS:** THE CENTER FOR BIOLOGICAL DIVERSITY  
Y OTROS

**PARTE:** MÉXICO

**FECHA:** 3 de mayo de 2005

**RESUMEN:** Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en la omisión de la aplicación efectiva de disposiciones de su legislación ambiental al permitir la construcción de una Terminal Regasificadora de Gas Natural Licuado inmediatamente adyacente a las Islas Coronado.

### **DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:**

**ART. 15(1)** Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).  
**(18 de enero de 2007)**

**AVISO DE RETIRO de la notificación conforme al artículo 15(1) y conclusión de la petición (26 de marzo de 2007)**



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1)  
de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos

**Peticionarios:** The Center for Biological Diversity  
Greenpeace México  
Sr. Alfonso Aguirre  
Sra. Shaye Wolf  
American Bird Conservancy  
Los Angeles Audubon Society  
Pacific Environment and Resources Center  
Wildcoast

**Representados por:** James Jay Tutchton

**Parte:** Estados Unidos Mexicanos

**Fecha de recepción:** 3 de mayo de 2005

**Fecha de la notificación:** 18 de enero de 2007

**Núm. de petición:** SEM-05-002 (*Islas Coronado*)

---

### I. RESUMEN EJECUTIVO

Conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o “Acuerdo”), el Secretariado (“Secretariado”) de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“CCA”) puede examinar peticiones que aseveren que un país signatario del ACAAN (una “Parte”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando considere que una petición cumple con los requisitos estipulados en el artículo 14(1), el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar, de acuerdo con el artículo 14(2), una respuesta de la Parte correspondiente. A la luz de la respuesta proporcionada por dicha Parte, el Secretariado puede

notificar al Consejo que considera que, en conformidad con el artículo 15, se amerita la elaboración de un expediente de hechos. El Consejo puede entonces instruir al Secretariado para que prepare un expediente de hechos. El Secretariado descarta la petición si considera que no se justifica la elaboración de un expediente de hechos.

La presente notificación contiene el análisis del Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, relativo a la petición SEM-05-002 (*Islas Coronado*), entregada al Secretariado el 3 de mayo de 2005. Los Peticionarios de referencia aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 79-83 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y de los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) al autorizar los impactos ambientales de la construcción y operación, por parte de Chevron Texaco de México, S.A. de C.V. (la "Promovente"), de una terminal de regasificación de gas natural licuado en las proximidades de las Islas Coronado, costa afuera del estado de Baja California. La principal aseveración de los Peticionarios es que no debió haberse autorizado que la terminal se ubicara a 600 metros de la Isla Coronado Sur, porque llevar a cabo el proyecto en este lugar producirá efectos irreversibles, no mitigables y no compensables en varias especies vulnerables, incluido el mérgulo de Xantus (*Synthliboramphus hypoleucus*), una especie en peligro de extinción.

En una determinación fechada el 2 de junio de 2005, el Secretariado decidió que la petición no proporcionaba información suficiente para permitir al Secretariado revisarla, de acuerdo con lo establecido en el artículo 14(1)(c). El Secretariado notificó a los Peticionarios que tenían 30 días para volver a presentar la petición. El 7 de julio de 2005, los Peticionarios presentaron al Secretariado una petición revisada, acompañada de información suplementaria (la "información suplementaria"). Añadieron alegatos respecto de la supuesta falta de aplicación efectiva del artículo 78 de la LGEEPA, y de los artículos 34 y 35 de la LGEEPA en cuanto a la participación ciudadana y otros requerimientos para la evaluación del impacto ambiental del proyecto. Tomando en consideración la información suplementaria, el 30 de septiembre de 2005 el Secretariado solicitó a México una respuesta.

El 10 de enero de 2006, México respondió a la petición, haciendo notar que ésta se enfoca en el contenido de la manifestación de impacto ambiental preparada por la Promovente, sin tomar en cuenta la información adicional y complementaria entregada por la Promovente, ni tampoco los términos y condicionantes de la autorización emitida

por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Además, de acuerdo con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, México notificó al Secretariado que el asunto es materia de procedimientos administrativos pendientes de resolución.

Luego de revisar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado concluye que, para efectos del artículo 14(3)(a) del ACAAN, no existen recursos judiciales o administrativos pendientes de resolución que requieran o justifiquen la interrupción del trámite de la petición. También concluye que quedan abiertas cuestiones centrales sobre algunas de las aseveraciones hechas por los Peticionarios en cuanto a presuntas omisiones en el procedimiento de evaluación ambiental del proyecto previo a su autorización. En particular, quedan abiertas cuestiones centrales acerca de si hubo una comparación de los impactos ambientales de las diferentes alternativas para ubicar la terminal costa afuera, y también respecto de las evaluaciones tanto del impacto ambiental del proyecto en el ecosistema de las Islas Coronado como de sus impactos acumulativos y sinérgicos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 de la LGEEPA. De igual manera, falta información sobre la evaluación y el análisis que hizo la Semarnat, de acuerdo con el artículo 35 de la LGEEPA, de la posibilidad de no autorizar el proyecto por causa de afectación a especies en peligro de extinción.

Por cuanto a las aseveraciones de los Peticionarios acerca de la falta de aplicación efectiva de las disposiciones del artículo 34 de la LGEEPA respecto de la participación ciudadana en la evaluación de los impactos ambientales del proyecto, el Secretariado ha determinado que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar información sobre cuestiones que permanecen abiertas en lo concerniente a la aplicación de ese artículo antes de que se autorizara el proyecto.

El Secretariado también recomienda la elaboración de un expediente de hechos en torno a cuestiones que permanecen abiertas respecto de la aplicación que la Semarnat hizo de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS al considerar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 35 de la LGEEPA, las opiniones en relación con el proyecto de dependencias especializadas en materia de flora y fauna silvestres.

## **II. RESUMEN DE LA PETICIÓN E INFORMACIÓN SUPLEMENTARIA**

El 3 de mayo de 2005, el Center for Biological Diversity, Greenpeace México, Alfonso Aguirre, Shaye Wolf, American Bird

Conservancy, Los Angeles Audubon Society, Pacific Environment and Resources Center y Wildcoast (los "Peticionarios") presentaron la petición ante el Secretariado. Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de disposiciones de la LGEEPA y de la LGVS<sup>1</sup> al permitir la construcción de una terminal regasificadora de gas natural licuado (la "terminal" o el "proyecto") cerca de las Islas Coronado, localizadas en el océano Pacífico, costa afuera del estado de Baja California, no lejos de la frontera estadounidense.

La terminal, según explican los Peticionarios, consistirá en una plataforma de aproximadamente 300 metros de largo que servirá como muelle para la recepción de naves de servicio, así como para albergar tanques de almacenamiento de gas natural licuado y una instalación regasificadora que enviará gas natural hacia la costa del continente vía un gasoducto submarino.<sup>2</sup> Los Peticionarios afirman que la justificación principal que se dio para la construcción de esta plataforma en las cercanías de las Islas Coronado es el efecto rompeolas de la isla sur de las Islas Coronado.<sup>3</sup>

Los Peticionarios afirman que la terminal se ubicará en un área importante para la reproducción del ave marina mérgulo de Xantus (*Synthliboramphus hypoleucus*), especie en peligro de extinción de acuerdo con la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-2001.<sup>4</sup> La petición se enfoca en el daño al mérgulo de Xantus, pero los Peticionarios aseveran que la terminal dañará también otras especies de las Islas Coronado,<sup>5</sup> en particular especies endémicas terrestres y subespecies de animales y plantas únicas en el mundo, varias de ellas incluidas en la NOM-059-ECOL-2001.<sup>6</sup> Señalan que las Islas Coronado fueron designadas como "Área de Importancia para la Conservación de las Aves" y "Región Marítima Prioritaria" por la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).<sup>7</sup> Además, afirman que la terminal se ubicará dentro un área natural protegida, y se refieren a un punto de acuerdo emitido en este sentido por el Congreso de la Unión en 2003.<sup>8</sup>

---

1. Petición, p. 1.

2. *Ibid.*, p. 3.

3. *Ibid.*

4. Petición, p. 1.

5. *Ibid.*, p. 1.

6. *Ibid.*, p. 2.

7. *Ibid.*

8. *Ibid.*, p. 14.

A decir de los Peticionarios, la terminal impactará a las especies de las islas en distintos niveles: la contaminación por luz artificial de la terminal y de los tanques; el riesgo de una explosión catastrófica; el hostigamiento directo por la construcción y la operación general de la terminal y de los tanques de servicio; el incremento en la posibilidad de algún derrame o una descarga de productos del petróleo; el incremento en la posibilidad de introducir ratas a las islas; y la toma, desinfección y descarga diaria de 188,000,000 galones [711,657,420 litros] de agua de mar tratada con cloro.<sup>9</sup>

Los Peticionarios aseveran que la Semarnat autorizó la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del proyecto el 15 de septiembre de 2004.<sup>10</sup> Afirman que al autorizar el proyecto, la Semarnat incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 78 a 83 de la LGEEPA,<sup>11</sup> así como de los principios listados en los incisos 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS, mismos que, señalan los Peticionarios, las autoridades deben observar en la formulación y la conducción de la política nacional en materia de vida silvestre.<sup>12</sup>

Según los Peticionarios, México está omitiendo aplicar varios de los criterios y medidas que se listan en el artículo 79 de la LGEEPA y que deben considerarse para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre: 1) la preservación de la biodiversidad y del hábitat natural de las especies de flora y fauna; 2) la continuidad de los procesos evolutivos de las especies de flora y fauna y demás recursos biológicos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a acciones de preservación e investigación; 3) la preservación de las especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial; [...] 5) el fomento de la investigación de la fauna silvestre con el objeto de conocer su valor genético, científico y potencial económico, [...] y 7) el fomento y desarrollo de la investigación de la fauna y flora silvestre, y de los materiales genéticos, con el objeto de conocer su valor científico, ambiental, económico y estratégico para la Nación.<sup>13</sup>

Los Peticionarios afirman que México está omitiendo aplicar los siguientes principios que se listan en el artículo 5 de la LGVS, que las autoridades competentes en materia de formulación y conducción de la política nacional en materia de vida silvestre deben prever:

---

9. *Ibid.*, pp. 3-7.

10. *Ibid.*, p. 2.

11. *Ibid.*, pp. 8-9.

12. *Ibid.*, pp. 8-12.

13. *Ibid.*, pp. 8-10.

- 1) La conservación de la diversidad genética, así como la protección, restauración y manejo integral de los hábitats naturales, como factores principales para la conservación y recuperación de las especies silvestres.
- 2) Las medidas preventivas para el mantenimiento de las condiciones que propician la evolución, viabilidad y continuidad de los ecosistemas, hábitats y poblaciones en sus entornos naturales. En ningún caso la falta de certeza científica se podrá argumentar como justificación para postergar la adopción de medidas eficaces para la conservación y manejo integral de la vida silvestre y su hábitat.
- 3) La aplicación del conocimiento científico, técnico y tradicional disponible, como base para el desarrollo de las actividades relacionadas con la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.<sup>14</sup>

Los Peticionarios también aseveran que el gobierno de México ha omitido aplicar de manera efectiva su legislación al haber autorizado una MIA insuficiente para la terminal.<sup>15</sup> Los Peticionarios aseguran que, si bien es cierto que la MIA contempla los efectos del ruido y la turbiedad ocasionados por la construcción y operación de la terminal, las actividades de los tanques, los derrames de aceite y la descarga de aguas tratadas con cloro, concluye de forma incorrecta que estos efectos sobre las aves marinas, mamíferos acuáticos y demás biodiversidad marina no serán significativos. Aseveran que existen contradicciones entre diferentes apartados de la MIA y que uno de sus capítulos se basa en su totalidad en un análisis de impactos de un proyecto de terminal terrestre de gas natural licuado y, por consiguiente, no se contempló el impacto a especies marinas o fauna silvestre de islas.<sup>16</sup>

De acuerdo con los Peticionarios, en julio de 2003, el Congreso de la Unión de México emitió un punto de acuerdo por el que se promovió que las autoridades federales decretaran un área natural protegida que incluyera las Islas Coronado y, por tanto, afirman que la MIA de la terminal es incorrecta al aseverar que “no existe evidencia de que las Islas Coronado hayan sido declaradas como área natural protegida o de que estén en el proceso de ser declaradas como tales”.<sup>17</sup>

---

14. *Ibid.*, pp. 11-12.

15. *Ibid.*, p. 12.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*, p. 14.

El 2 de junio de 2005, el Secretariado emitió una determinación por la que otorgó a los Peticionarios un periodo de 30 días para entregar información adicional que sustentara sus aseveraciones y para identificar las disposiciones legislativas en las cuales se basan las afirmaciones respecto de la MIA elaborada para el proyecto. Los Peticionarios entregaron información suplementaria el 6 de julio de 2005. El Secretariado determinó que un anexo de la información suplementaria en el que se exponen las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 34 y 35 de la LGEEPA en lo relativo al proyecto, ofrece sustento para las afirmaciones de los Peticionarios sobre la supuesta insuficiencia de la MIA.

Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 34, el cual lista obligaciones relativas a la difusión de información y consulta pública en torno a los proyectos sujetos al procedimiento de evaluación de los impactos ambientales, en que: 1) la Promovente publicó un extracto del proyecto fuera del plazo previsto por la Ley; 2) la Semarnat supuestamente no puso a disposición de la ciudadanía la información adicional y complementaria que la Promovente había entregado a dicha dependencia,<sup>18</sup> y 3) la Semarnat supuestamente omitió considerar debidamente las opiniones e informes técnicos entregados por miembros del público.<sup>19</sup> La información suplementaria viene acompañada de un documento del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos<sup>20</sup> que, según

18. Información suplementaria, anexo 4, p. 8.

19. *Ibid.*, p. 7.

20. Estados Unidos de América, Department of the Interior, Fish and Wildlife Service, 50 CFR 17, "Endangered and Threatened Wildlife and Plants: Review of Native Species That Are Candidates or Proposed for Listing as Endangered or Threatened; Annual Notice of Findings on Resubmitted Petitions; Annual Description of Progress on Listing Actions" [Plantas y animales silvestres en peligro: Análisis de las especies nativas que son candidatas o se proponen para su inclusión en las listas de especies en peligro o amenazadas; Aviso anual sobre resultados de peticiones presentadas de nuevo; Descripción anual de avances en las acciones para la inclusión en listas], en *Federal Register*, vol. 70, núm. 90, miércoles 11 de mayo de 2005, Proposed Rules, pp. 24870-24877: "Mérsgulo de Xantus: [...] Pese a las medidas tomadas para enfrentar algunas de las amenazas para esta especie, una reciente propuesta de ChevronTexaco Corporation de construir una planta de gas natural licuado a 600 metros de la costa de las Islas Los Coronados [sic] en Baja California, México, representa una amenaza para la supervivencia del mérsgulo de Xantus. Las Islas Los Coronados [sic] albergan la mayor población reproductora de esta especie de la que se tiene noticia en el mundo. La construcción y la operación de la planta de gas natural licuado que se propone en las Islas Los Coronados [sic] aumentaría los niveles de perturbación para el mérsgulo de Xantus. Las fuentes de perturbación incluyen: 1) la iluminación brillante en la noche tanto de la planta como de los buques tanque; 2) el ruido de la planta; 3) el ruido de los helicópteros que visiten la planta; 4) la llegada y salida de buques tanque, y

afirman los Peticionarios, “abordaba las graves amenazas que la terminal representaba para el mérgulo de Xantus”.<sup>21</sup>

Respecto a la aseveración de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 34 y 35 de la LGEEPA, los Peticionarios incorporan a la petición los argumentos de uno de los recursos de revisión contra la aprobación de la terminal, interpuesto el 7 de octubre de 2004 por Alfonso Aguirre Muñoz y el Grupo de Ecología y Conservación de Islas.<sup>22</sup> El recurso de revisión contiene las siguientes afirmaciones:

1. La Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (la “DGIRA”) de la Semarnat no consideró seriamente la petición presentada por Aguirre Muñoz y el Grupo de Ecología y Conservación de Islas (los “Recurrentes”) durante el proceso de consulta pública para el proyecto.<sup>23</sup> Por ejemplo, la DGIRA indicó que la petición no estaba fechada, cuando en realidad la fecha aparecía en la última página.<sup>24</sup> Además, en respuesta a la afirmación de que la MIA original contenía una descripción de proyecto correspondiente a un proyecto terrestre distinto, la DGIRA hizo referencia a la segunda versión de la MIA y señaló la ausencia de dicha descripción (negando con ello la afirmación de los Recurrentes de

---

5) otros buques para transporte de personal y suministros. Estos factores causarían un grave impacto en la población de mérgulos de Xantus de las islas y, en conjunto, la perturbación acumulada que ocasionaría la planta propuesta tendría consecuencias negativas considerables para esa colonia de aves. Asimismo, existen impactos en potencia en la disponibilidad de presas para el mérgulo de Xantus, a causa de la mayor cloración del agua de mar provocada por esta planta. Las aguas oceánicas que rodean las Islas Los Coronados [*sic*] son muy productivas y constituyen zonas de alimentación muy importantes para las aves marinas en anidación, migrantes o en invernación, como el mérgulo de Xantus. La pérdida de grandes cantidades de presas podría perjudicar a las aves marinas que dependen de las Islas Los Coronados [*sic*] para alimentarse en varias épocas del año. La degradación de la calidad del agua alrededor de las Islas Los Coronados [*sic*] también puede ser una consecuencia de este proyecto, por ejemplo, a causa del proceso de cloración del agua de mar. Un derrame de gas de la planta o de una tubería podría tener efectos negativos considerables en el mérgulo de Xantus. En vista de las amenazas ahora inminentes de la planta de gas natural licuado que se propone, cambiamos el número de prioridad de esta especie en la lista de 5 a 2.” Aviso publicado de conformidad con la Ley de Especies en Peligro de Extinción [*Endangered Species Act*], 16 U.S.C. 1531 *et seq.*

21. Información suplementaria, anexo 4, p. 1.

22. *Ibid.*, anexos 4 y 5.

23. *Ibid.*, anexo 5, p. 3.

24. *Ibid.*

que la Promovente había presentado antes —y difundido públicamente— una versión diferente de la MIA).<sup>25</sup>

2. La DGIRA admitió que la MIA presentada por la Promovente era insuficiente, pero afirmó que las deficiencias de la MIA se corrigieron en la información adicional y complementaria que la Promovente presentó ante ese órgano.<sup>26</sup> De acuerdo con los Recurrentes, nunca se comunicó a la ciudadanía que la DGIRA había recibido tal información, ni tampoco ésta se incluyó en el expediente público, lo que violó el derecho de la ciudadanía a ser consultada y participar en la evaluación del proyecto.<sup>27</sup>
3. La DGIRA se negó a considerar información adicional acerca del riesgo de una explosión derivado del proyecto.<sup>28</sup>
4. La DGIRA criticó a los Recurrentes por considerar las Islas Coronado en conjunto, en vez de centrarse en la Isla Coronado Sur.<sup>29</sup> Los Recurrentes sostuvieron que la razón para considerar al archipiélago en su conjunto era que los procesos ecológicos de las islas son similares e interdependientes.<sup>30</sup>
5. La DGIRA sobrestimó la degradación en la Isla Coronado Sur con anterioridad al proyecto.<sup>31</sup>
6. Resulta incongruente que aun cuando el Congreso —con apoyo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp)— estaba trabajando para declarar el archipiélago de las Islas Coronado como área natural protegida ya desde antes de que la Promovente solicitara la aprobación del proyecto, el ejecutivo federal haya aprobado el proyecto a pesar de sus graves riesgos ambientales.<sup>32</sup>
7. La DGIRA se equivoca al afirmar que el proyecto no tendrá efectos directos en las especies reguladas en la NOM-059-SEMARNAT-2001 puesto que no prevé la realización de activi-

---

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*, p. 4.

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*, pp. 5, 11.

30. *Ibid.*

31. *Ibid.*, pp. 5-6, 9-10.

32. *Ibid.*, pp. 6-7.

dades en la Isla Coronado Sur.<sup>33</sup> Los Recurrentes mencionan la muerte por colisión como un ejemplo de efecto directo.<sup>34</sup> Sostienen que está bien documentado que las aves nocturnas viajan a distancias de hasta 100 km de las islas en busca de alimento y se sienten atraídas por las estructuras iluminadas, lo que ocasiona colisiones mortales.<sup>35</sup>

8. El error más grave cometido por la DGIRA en el análisis de las objeciones de los Recurrentes al Proyecto ha sido desestimar sin deliberación alguna sus afirmaciones sobre los efectos adversos relacionados con la construcción y operación de la terminal por no estar sustentadas en documentos técnicos o científicos.<sup>36</sup> De acuerdo con los Recurrentes:

[u]na búsqueda mínima le hubiera permitido a la DGIRA encontrar con certeza respaldo para documentar los riesgos señalados, en lugar de negarlos de antemano con argumentos fáciles y de forma, en contra de su propio mandato.<sup>37</sup>

Y agregan:

En su resolución, una crítica de la DGIRA hacia las razones de los ciudadanos para emitir una resolución negativa, fue la “falta de evidencias técnicas y/o documentos científicos”, en lo que se ampara la DGIRA sin hacer ningún esfuerzo para comprobar la validez de tales razones. Así, una inconsistencia mayúscula es que personal de **la propia DGIRA realizó una visita de sólo dos días** para “contar con mayores elementos técnicos para la evaluación y dictaminación del proyecto”. **Ningún profesional serio del área ambiental diría que dos días son suficientes para obtener información robusta sobre todos los aspectos que hay que tomar en cuenta para la evaluación de un proyecto como éste** [negritas y subrayado en el original].<sup>38</sup>

Asimismo, señalan que en 2002, la Semarnat otorgó a su organización el Reconocimiento Dr. Enrique Beltrán Castillo a la Conservación de la Naturaleza por su labor y sus logros en la conservación de la naturaleza de México, lo cual da peso a su opinión sobre el proyecto.<sup>39</sup>

---

33. *Ibid.*, p. 7.

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*, p. 10.

39. *Ibid.*, p. 7.

9. La Promovente incumplió el artículo 34 de la LGEEPA al difundir la descripción del proyecto en los periódicos locales con dos semanas de retraso y al tratarse de una descripción elaborada con objeto de evitar críticas negativas al proyecto y en la que se subestimaba la importancia biológica y ecológica del archipiélago.<sup>40</sup>
10. La DGIRA se negó a considerar materiales presentados por los Recurrentes si estos materiales estaban en inglés; sin embargo, la MIA presentada por la Promovente y aceptada por la DGIRA contenía 54 páginas de información escrita en inglés.<sup>41</sup>

### III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE MÉXICO

El Secretariado recibió la respuesta de México a la petición el 10 de enero de 2006. En la respuesta, México asevera que en la petición no se toman en cuenta los requerimientos, condicionantes y medidas de mitigación impuestas por México al aprobar el proyecto. Señala que el cumplimiento de estos requerimientos, condicionantes y medidas de mitigación deberá comprobarse a través de un programa de seguimiento de la calidad ambiental y estará amparado por una garantía que la Promovente deberá obtener.<sup>42</sup> México presenta información sobre la manera en que la autoridad ambiental tomó en cuenta los asuntos planteados en la petición al autorizar el proyecto.<sup>43</sup> De acuerdo con la respuesta de México, los estudios, programas y restricciones impuestos a la Promovente demuestran que al aprobar el proyecto la autoridad ambiental valoró perfectamente todos los asuntos identificados por los Peticionarios.<sup>44</sup>

México afirma también que, de acuerdo con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, la petición debe darse por concluida dados los recursos pendientes de solventarse y solicita al Secretariado que mantenga como confidenciales los expedientes relacionados con tales procedimientos.<sup>45</sup>

México asevera que la petición se basa exclusivamente en la interpretación y comentarios que los Peticionarios realizaron sólo respecto

---

40. *Ibid.*, p. 8.

41. *Ibid.*, p. 10.

42. Respuesta, pp. 37 *et seq.*

43. *Ibid.*

44. Véanse, por ejemplo, las páginas 47 y 61 de la respuesta.

45. Respuesta, apartado I.1, "Existencia de procedimientos administrativos pendientes de resolver", pp. 4-13.

de la MIA, y no considera que ésta se halla sujeta a autorización, y que al emitir dicha autorización la Semarnat está facultada para establecer condiciones y requerimientos a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos de un proyecto sobre el medio ambiente.<sup>46</sup> México también señala que la aprobación del proyecto se basó no únicamente en la MIA, sino también en un estudio de riesgo (el “estudio de riesgo”), además de información adicional e información complementaria entregadas por la Promovente.<sup>47</sup>

México afirma que varias de las objeciones a la MIA incluidas en la Petición constituyen consideraciones personales, carentes de sustento científico.<sup>48</sup> En cuanto al alegato de que la terminal se ubicará dentro de un área natural protegida, México asevera que al momento de autorizarse el proyecto no había habido tal declaración.<sup>49</sup> Por lo que se refiere a efectos sobre aves marinas nocturnas por la iluminación artificial, la respuesta señala que la autorización de impacto ambiental contiene una serie de condicionantes que obligan a la Promovente a sustentar la selección de luminarias y seleccionar la opción con menor impacto en la conducta de las aves. Asimismo, México subraya que se dejó abierta la posibilidad de “ampliar el alcance de la resolución en cuanto a la autorización o negar la realización de actividades nocturnas del proyecto”.<sup>50</sup>

Respecto del riesgo de una explosión catastrófica, México señala que no obstante que en el estudio llevado a cabo por la Promovente se indica que se trata de un evento que difícilmente puede presentarse, la Semarnat tuvo en cuenta la remota posibilidad de que se presentase un evento catastrófico y estableció como parte de las obligaciones de la Promovente que ésta considere un plan de respuesta ambiental, con el objetivo de compensar, prevenir o minimizar el daño ambiental hacia las diferentes especies.<sup>51</sup>

México rebate la conclusión de los Peticionarios de que la operación del proyecto probablemente ahuyentará a las aves marinas, señalando que en la MIA incluso se precisa que no habrá pérdida en el hábitat de las mismas y que las aves marinas no se verán perjudicadas porque evitarán el área afectada.<sup>52</sup> México señala que, no obstante, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente, se impuso a

---

46. Respuesta, pp. 37-38.

47. *Ibid.*, p. 38.

48. *Ibid.*, p. 40.

49. *Ibid.*, p. 41.

50. *Ibid.*, pp. 44-47.

51. *Ibid.*, pp. 47-52.

52. *Ibid.*, pp. 52-54.

la Promovente la condición de cumplir con todas las medidas propuestas en la MIA, la información adicional y la información complementaria, así como obtener la Licencia Ambiental Única y realizar un programa para la prevención de accidentes y un programa de seguimiento de la calidad ambiental, además de realizar un programa de protección y conservación de la biodiversidad de la zona.<sup>53</sup> México también subraya que en la autorización de impacto ambiental (la "AIA"),<sup>54</sup> se impusieron restricciones al proyecto, entre otras el arribo y desembarco a cualquiera de las Islas Coronado, salvo en casos de emergencia previstos por la Ley; los sobrevuelos de helicópteros o cualquier otra aeronave asociada con el proyecto sobre las Islas Coronado, y la inducción o introducción de fauna exótica en las islas.<sup>55</sup> México recuerda que también se impusieron otras medidas de mitigación, como la exigencia de cumplir con las guías del Banco Mundial en materia de aguas residuales y establecer un programa de monitoreo para la descarga de agua de mar; la selección del sitio para la terminal y la ruta del gasoducto a manera de evitar afloramientos rocosos; la prohibición de descarga de agua de lastre dentro de aguas mexicanas, y la programación de actividades de operación de la terminal tomando en cuenta las temporadas en que la abundancia de mamíferos marinos sea alta.<sup>56</sup>

En cuanto al riesgo de un derrame petrolero de los buques tanque, México afirma que los Peticionarios omiten considerar que la Promovente deberá someter a consideración de la Semarnat un plan de respuesta a emergencias, además de cumplir con lo propuesto en los diversos documentos entregados a la Semarnat y someterse a una auditoría ambiental.<sup>57</sup>

En lo concerniente al riesgo de introducción de ratas en las islas, México manifiesta que los Peticionarios no aportan pruebas de que las islas estén libres de cualquier fauna exótica, y recuerda que la AIA prohíbe la introducción de fauna exótica en las islas.<sup>58</sup>

Por lo que se refiere a las emisiones al mar de agua tratada con cloro, México afirma que la MIA no provee sustento para la aseveración de los Peticionarios de que la terminal descargará al mar 711.6 millones de litros diarios de agua clorada; que las medidas de descarga serán,

53. *Ibid.*, pp. 54-56.

54. Emitida por la Semarnat el 1 de julio de 2004 conforme al oficio núm. S.G.P.A./DGIRA.DEL.1536.04.

55. Respuesta, p. 56.

56. *Ibid.*, pp. 57-58.

57. *Ibid.*, pp. 58-61.

58. *Ibid.*, pp. 62-64.

incluso, menores que las establecidas por lineamientos del Banco Mundial para concentraciones de cloro residual en el punto de descarga en mar; que de acuerdo con la AIA, las aguas residuales derivadas de las pruebas hidrostáticas deberán ser neutralizadas, eliminando el biocida previo a su descarga en el mar, y que el seguimiento del efecto del agua residual en la biota marina formará parte del programa de seguimiento de la calidad ambiental.<sup>59</sup>

México también aborda lo que se dice en la petición sobre sus supuestas omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 78-83 de la LGEEPA y del artículo 5 de la LGVS. En alusión al artículo 78 de la LGEEPA, México afirma que como parte de las condicionantes de la AIA del proyecto, la Promovente debe elaborar un programa de protección y conservación de la biodiversidad de las Islas Coronado.<sup>60</sup> Afirma que los artículos 78 Bis, 78 Bis 1, los criterios del artículo 79, y los artículos 80, 82 y 83 de la LGEEPA no se aplican al caso,<sup>61</sup> y señala también que la petición no contiene aseveraciones en cuanto a la aplicación de los artículos 80-83 de la LGEEPA.<sup>62</sup> No obstante, México subraya que la AIA del proyecto demuestra que sí se han considerado los criterios del artículo 79. Así, se requirió a la Promovente cumplir con todas las medidas de prevención, control, mitigación, restauración y compensación propuestas en la MIA, además de los términos y las condicionantes establecidas en la AIA. Se trata de las restricciones establecidas en la AIA, y de las obligaciones en cuanto a elaborar un programa de seguimiento de la calidad ambiental y un programa de compensación; establecer mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre las autoridades involucradas en la materia, instancias municipales, instituciones académicas y grupos sociales en materia ambiental; así como obtener una garantía que ampara el debido cumplimiento de los términos y condicionantes de la AIA.<sup>63</sup> En cuanto al artículo 5 de la LGVS, México afirma que, de acuerdo con la AIA, la Promovente tiene la obligación de proveer una justificación técnico-científica para sustentar el tipo de luminaria o fuente luminosa a utilizar en las instalaciones del proyecto, debiendo seleccionar la que menos afecte la conducta de las aves.<sup>64</sup>

Por último, México plantea que los artículos 34 y 35 de la LGEEPA no fueron citados expresamente por los Peticionarios en la petición y

---

59. *Ibid.*, pp. 64-66.

60. *Ibid.*, p. 67.

61. *Ibid.*, p. 68.

62. *Ibid.*, p. 77.

63. *Ibid.*, pp. 70-75.

64. *Ibid.*, p. 85.

que, en ésta, los Peticionarios no hacen aseveraciones respecto de dichos artículos.<sup>65</sup>

#### IV. ANÁLISIS

El Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar información adicional respecto de la aseveración de que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al autorizar el proyecto conforme al artículo 35 de la LGEEPA. A continuación, el Secretariado expone en primer lugar los motivos por los que el artículo 14(3)(a) del ACAAN no obliga a concluir el proceso de la petición. Luego presenta sus motivos para considerar que se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

##### A. Procesos judiciales y administrativos pendientes de resolución

En su respuesta a la petición, México sostiene que existen seis recursos de revisión pendientes de resolverse interpuestos en contra de la AIA del proyecto, y que, por lo tanto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 14(3)(a) del ACAAN, la petición debe darse por concluida.<sup>66</sup> El Secretariado ha determinado que no se trata de procedimientos pendientes de resolución para efectos del artículo 14(3)(a) del ACAAN, y a continuación expone sus motivos.

En el artículo 14(3)(a) se establece que el Secretariado no debe continuar con un asunto planteado en una petición que también esté sujeto a un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución. En el artículo 45(3)(a) del ACAAN se estipula que, para los efectos del artículo 14(3), un “procedimiento judicial o administrativo” significa:

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; [...]

Así pues, un procedimiento administrativo es una actuación administrativa realizada por una Parte —no por un apelante o recurrente— de manera oportuna y conforme a su legislación.

65. *Ibid.*, p. 87.

66. *Ibid.*, p. 4.

En su respuesta, México identifica seis recursos de revisión interpuestos por diferentes personas y organizaciones (incluido uno de los Peticionarios) en términos del artículo 176 de la LGEEPA en contra de la resolución de la Semarnat de septiembre de 2004 para autorizar la terminal.<sup>67</sup> Cinco de estos recursos fueron interpuestos en octubre de 2004, en tanto que el último tiene fecha de mayo de 2005.<sup>68</sup> Tratándose del mismo asunto en cada recurso, la Semarnat los acumuló.<sup>69</sup>

De acuerdo con la LGEEPA, el recurso de revisión se interpone directamente ante la autoridad que emitió la resolución impugnada; ésta, a su vez, debe turnarlo a su superior jerárquico para su resolución definitiva.<sup>70</sup> La Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA),<sup>71</sup> cuyas disposiciones se aplican de manera supletoria a las de la LGEEPA,<sup>72</sup> prevé que no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia resuelva lo que corresponda.<sup>73</sup> Trascurrido este plazo, se entenderá la resolución en sentido negativo al recurrente.<sup>74</sup>

En su respuesta a la petición, México expuso que, de acuerdo con el artículo 94 de la LFPA, el recurrente puede esperar la resolución expresa o, transcurrido el plazo de tres meses en el que se debe emitir una resolución, impugnar en cualquier momento la negación implícita de la apelación.<sup>75</sup> Según México, visto que los Recurrentes todavía podrían impugnar la presunta confirmación de la AIA, los procedimientos acumulados que se presentaron en octubre de 2004 y mayo de 2005 todavía están pendientes.

El artículo 45(3)(a) del ACAAN no obliga a dar por terminado el proceso de una petición en estas circunstancias. México afirma que, a pesar de la expiración del periodo de tres meses para resolver los recursos, la Semarnat los sigue considerando.<sup>76</sup> Aunque la Semarnat esté “en el proceso de emitir una resolución administrativa”, el procedimiento ya

---

67. *Ibid.*

68. *Ibid.*, pp. 4-7. Respecto de los recursos 130/2004, 131/2004 y 132/2004, la respuesta señala que fueron interpuestos el 7 de octubre de 2005, pero en realidad la fecha de interposición fue el 7 de octubre de 2004.

69. *Ibid.*, p. 7.

70. LGEEPA, artículo 176.

71. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 4 de agosto de 1994.

72. LFPA, artículo 2.

73. *Ibid.*, artículo 17.

74. *Ibid.*

75. Respuesta, p. 8.

76. De hecho, en abril de 2005, cuando la Semarnat consolidó los cinco primeros recursos, ya había vencido el plazo de tres meses conforme al artículo 17 de la LFPA.

no es oportuno, para efectos del artículo 45(3)(a). Como se señaló antes, las resoluciones administrativas se han de emitir dentro de los tres meses siguientes a la interposición de un recurso de revisión. Si la autoridad no actúa, la ley llena el vacío jurídico al establecer que el asunto se presume resuelto en contra del recurrente. Para efectos del ACAAN, una vez vencido el plazo previsto por la legislación mexicana para que la autoridad actúe, cualquier actuación ulterior realizada por la Parte a solicitud del recurrente, aun cuando pudiera ser conforme a la legislación mexicana, no se considerará oportuna. Por no tratarse de una actuación oportuna, el procedimiento no corresponde al significado del artículo 45(3)(a) del ACAAN y, por lo tanto, no puede ser un procedimiento administrativo pendiente de resolución para efectos del artículo 14(3)(a).

México afirma que en vista de la falta de una resolución explícita, en contraposición a una implícita, de los recursos de revisión, el procedimiento de recopilación de información para un expediente de hechos se vería afectado, porque —al amparo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental— la información relacionada con el recurso de revisión acumulado se debe mantener reservada.<sup>77</sup> El Secretariado no cuenta con información que indique que se está procediendo activamente con los recursos y señala que México podría eliminar esta preocupación emitiendo una resolución sobre el recurso, que si bien no se ha resuelto explícitamente, ya lleva dos años pendiente y, jurídicamente, se considera resuelto en contra de los Recurrentes.<sup>78</sup> El Secretariado considera que la posibilidad de que la recopilación de información se vea afectada es limitada, dado que ya han transcurrido más de dos años desde que se presentaron los primeros recursos y más de dieciocho meses desde que se presentó el último.

## **B. Se amerita la elaboración de un expediente de hechos**

Tras haber revisado la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos en relación con las aseveraciones contenidas en la petición respecto de la autorización del proyecto. El Secretariado considera que permanecen abiertas cuestiones centrales relativas a la aplicación, por parte

77. Respuesta, pp. 12-13.

78. El Secretariado hace notar que el artículo 7 del ACAAN prevé, *inter alia*, que cada una de las Partes garantizará que los procedimientos administrativos no sean innecesariamente complicados, no impliquen costos o plazos irrazonables ni demoras injustificadas.

de la DGIRA, de varios requisitos de los artículos 34 y 35 de la LGEEPA en lo que concierne a la evaluación de los impactos ambientales y la consulta ciudadana antes de que la Semarnat tomara la decisión de autorizar los impactos ambientales del proyecto en el lugar seleccionado por la Promovente. En lo que respecta a la manera en que la Semarnat condicionó su aprobación del proyecto, esta información es relevante para aclarar aspectos de la evaluación que la DGIRA llevó a cabo, conforme al artículo 35 de la LGEEPA, antes de autorizar el proyecto.

Por cuanto a los artículos 78-83 de la LGEEPA y el artículo 5 de la LGVS, el Secretariado considera que los alegatos planteados por los Peticionarios en la petición deben considerarse dentro del marco más específico que provee la LGEEPA para la autorización de los impactos ambientales de proyectos. Asimismo, el artículo 35 de la LGEEPA prevé que para la autorización de obras y actividades a las que se aplica el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, la Semarnat se sujetará a lo que establecen varios ordenamientos y “las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables”. De acuerdo con lo anterior, el Secretariado recomienda la elaboración de un expediente de hechos para recopilar información adicional sobre la consideración, por parte de la DGIRA, de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y de los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS, al valorar las opiniones técnicas de dependencias especializadas en la conservación de la flora y fauna silvestre. A continuación se exponen los motivos del Secretariado.

**1. *Supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA al aceptar una MIA insuficiente y no evaluar los posibles efectos del proyecto en el ecosistema de las Islas Coronado***

Los Peticionarios sostienen que la Promovente y la Semarnat incurrieron en omisiones al no evaluar, desde una perspectiva ambiental, otras ubicaciones para el proyecto; al no considerar los posibles impactos del proyecto en el ecosistema del archipiélago en su conjunto, y al no considerar los efectos acumulativos y sinérgicos.

*(i) Criterios ambientales para evaluar otras ubicaciones para la terminal*

Los Peticionarios afirman que la MIA no consideró las posibles alternativas para ubicar el proyecto, desde la perspectiva de los impactos ambientales, según se establece en el artículo II.3.2.2 (“Sitios o trayectorias alternativas”) de la guía de la Semarnat para la preparación de la

MIA.<sup>79</sup> Como prueba de esta afirmación, citan la Autorización, en donde la DGIRA establece:

Que aun y cuando la información presentada en la MIA presentaba insuficiencias con respecto a los criterios y justificación de las metodologías empleadas en la evaluación e identificación de impactos ambientales, esta DGIRA solicitó información adicional a la promovente quien subsanó dichas insuficiencias conforme a lo indicado en el resultando número XXXVI del presente ocurso. [...] Asimismo, cabe aclarar que en la información adicional y complementaria se presentaron las alternativas que evaluó la promovente con el fin de justificar el porqué de la ubicación de la TGNL en las cercanías de la isla Coronado Sur es la más viable en comparación con otros sitios que fueron analizados por la promovente.<sup>80</sup>

Los Peticionarios declaran que la Semarnat nunca emitió un aviso público sobre la recepción de información adicional e información complementaria, y nunca incluyó tal información en el archivo público, como lo exige la fracción I del artículo 25 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental<sup>81</sup> (REIA).<sup>82</sup> Los Peticionarios afirman:

De acuerdo a estos párrafos, la información adicional y complementaria representó aparentemente una pieza clave para la definición de la resolución positiva por parte de la DGIRA. Por lo tanto, el hecho de que dicha información no haya sido anunciada ni puesta a disposición del público constituye una limitación grave al derecho que tiene la sociedad civil de participar en el proceso de evaluación del proyecto. Es absurdo que fallas tan graves en la MIA, como la no atención al principio precautorio y la no justificación de la ubicación del proyecto, hayan sido totalmente corregidas en una información adicional y complementaria que nunca se dio a conocer.<sup>83</sup>

El Secretariado revisó la MIA, el Estudio de Riesgo correspondiente<sup>84</sup> y la información adicional proporcionada por la Promovente a

79. *Guía para elaborar la manifestación de impacto ambiental* (formulario regional para proyectos petroleros), publicada por la Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología, dependencia de la anterior Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (sin fecha), p. 6.

80. Información suplementaria, anexo 5, p. 4.

81. Publicado en el *DOF* el 30 de mayo de 2000.

82. Información suplementaria, anexo 5, p. 4.

83. *Ibid.*

84. Véase el artículo 30 de la LGEEPA: "Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente".

solicitud de la Semarnat (la “información adicional”) para determinar cómo decidió la Promovente la ubicación de la terminal.

De la MIA, se desprende que la Promovente consideró la posibilidad de ubicar la terminal en la costa de Baja California, pero que optó por un proyecto costa afuera tras haber analizado las políticas adoptadas en el marco del programa de ordenamiento ecológico de la región costera.<sup>85</sup> Respecto de este programa, la MIA menciona:

El Cocotren representa un importantísimo instrumento de planeación en cuanto a usos de suelo se refiere, en vistas de un desarrollo urbano consis-

---

85. “De conformidad con el artículo 37 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California (LDUEBC), el Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada (Cocotren) es considerado un programa regional. Preparado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de acuerdo al artículo 38 de la LDUEBC, este programa está sujeto a las disposiciones contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo. El Cocotren se dirige a los temas turísticos y ambientales que cruzan el corredor costanero de estas tres ciudades, y es un instrumento de política para la planeación municipal. El Cocotren es un instrumento normativo que actualiza el programa preparado en 1995 (Cocotren). El objetivo del Cocotren es coordinar la planificación sobre usos de suelo dentro y entre municipios con la finalidad de lograr un desarrollo urbano consistente y con ello el desarrollo de la región. Cocotren es un lineamiento a seguir cuando la planeación toma lugar. El espíritu de estas disposiciones legales es el de garantizar el desarrollo de políticas de manera uniforme dentro del territorio del estado de Baja California.

Cocotren también tiene una función interregional. El corredor Tijuana-Ensenada puede ser considerado como parte del desarrollo urbano San Francisco-Los Ángeles-San Diego, que son zonas altamente urbanizadas e industrializadas. Este corredor forma parte de una serie de interrelaciones económicas y demográficas ubicadas en ambos lados de la frontera. El contexto internacional ha definido las actividades económicas de las comunidades que forman parte del Cocotren. El comercio internacional entre la frontera de Tijuana-San Diego continúa creciendo con el pasar del tiempo (Cocotren).

Cocotren reconoce que los usos potenciales del corredor son las actividades de turismo y otros sectores económicos interrelacionados, como: comercio, servicios, industria cinematográfica, artesanía, transporte turístico, gastronomía y actividades deportivas. Debido al valor ecológico de la región, el corredor es considerado como un lugar ideal para dichas actividades.

El Cocotren divide el territorio en 28 Unidades de Gestión Ambiental (UGA). Estas UGA son divididas tomando en consideración las características urbanas, de turismo, ambientales y físicas de la región. La figura 3.2 muestra el área de COCOTREN que comprende Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada.

CT de México realizó un estudio de factibilidad y varias investigaciones a fondo sobre el Cocotren y evaluó sus políticas. Como resultado de dichas evaluaciones y con el fin de minimizar los posibles impactos adversos al ambiente y la población, CT de México consideró conveniente y como una mejor alternativa la instalación del proyecto costa afuera.” Páginas 3-15 y 3-16 de la MIA.

tente entre los municipios de Tijuana, Playas de Rosarito y Ensenada. Además, durante el proceso de decisión para el Proyecto fueron evaluados los requisitos e impactos al Cocotren con el fin de determinar la mejor ubicación del Proyecto.<sup>86</sup>

En el Estudio de Riesgo, la Promovente menciona:

Funcionarios estatales y locales, y la comunidad local han presentado inquietudes sobre el impacto de una instalación terrestre de regasificación. El concepto de una instalación de regasificación en cualquier área de la costa de Baja California está siendo desafiado por la comunidad local.<sup>87</sup>

De acuerdo con la información adicional, en la selección de un sitio costa afuera, la principal consideración de la Promovente parece haber sido la seguridad, y la segunda, la distancia para el transporte del gas en tierra firme.<sup>88</sup> Asimismo, construir la terminal a sotavento de la Isla Coronado Sur permite aprovechar el efecto rompeolas de la isla, al tiempo que la distancia hasta el sistema de interconexión en la costa no resulta demasiado larga (17 km).<sup>89</sup> En cuanto a la distancia entre la terminal y la isla (600 m), se estableció de forma que se aprovechara al máximo la protección de la isla contra el viento y simultáneamente se mantuviera el radio de seguridad requerido por las normas internacionales y los requerimientos de la Comisión Reguladora de Electricidad.<sup>90</sup>

Al respecto, en el capítulo de la MIA sobre medidas de mitigación, la Promovente explica:

La identificación y evaluación de impactos dio como resultado que la Terminal GNL Mar Adentro de Baja California (el Proyecto) en general,

86. MIA, pp. 3-50.

87. Estudio de riesgo, pp. 2-19.

88. Información adicional, apartado 7.0, "Pronóstico ambiental", p. 8 (marzo de 2004): "Se identificó un lugar muy específico que cumpliría con la sismicidad y otros requisitos de seguridad. Si el sitio estuviera localizado más cercano a la costa para ayudar a reducir la longitud y costo del gasoducto submarino, otros factores serían un riesgo, tales como el resguardo que provee la porción norte de la Isla Coronado Sur, la distancia de fallas existentes y el atraque y partida seguros de los buques tanque de GNL. Cuestiones como éstas, fueron consideradas al decidir la localización del sitio específico más seguro."

89. Véase el subapartado 7.b del apartado 7.0, "Pronóstico ambiental", de la información adicional (marzo de 2004).

90. Véase el apartado 2.5, "Criterios de ubicación", del estudio de riesgo, pp. 2-20. No obstante, en la información adicional, la Promovente nota que "[e]n el caso de un escenario catastrófico, el área afectada puede incluir también una porción de la Isla Coronado". Véase el subapartado 9.b.7, "Actividades de restauración", de la información adicional (marzo de 2004).

tendrá impactos considerados como no significativos debido a las medidas de mitigación que se incorporaron en el diseño del Proyecto. Los procedimientos y medidas de mitigación incluidas desde la planeación y diseño del Proyecto para las etapas de construcción, operación y mantenimiento de la instalación, han contribuido a la generación de impactos considerados como no significativos durante el desarrollo del Proyecto. Estas medidas se presentan a continuación.

La principal medida de mitigación que se consideró para minimizar los impactos al medio ambiente y socioeconómico de la región es la de construir el Proyecto costa afuera. Se consideró que al construir y operar una instalación de regasificación en el Mar Territorial, costa afuera de Baja California:

- No se interpone con las consideraciones de uso de suelo en el Programa Regional de Desarrollo Urbano, Turístico y Ecológico del Corredor Costero Tijuana-Rosarito-Ensenada (Cocotren), que es de gran importancia para los habitantes de Baja California;
- No se requiere construir un rompeolas para la descarga segura de buques tanque de gas natural licuado (GNL). El área que se requiere para un rompeolas es mayor al área que ocupa la instalación costa afuera;
- No se requiere de construcción de un muelle, el cual podría cambiar las condiciones existentes en la costa;
- Respecto a las condiciones de seguridad, el Proyecto no se ubicará cerca de zonas industriales o habitacionales;
- No interfiere con actividades portuarias existentes y no creará nuevos puertos en la costa de Baja California.<sup>91</sup>

De acuerdo con lo anterior, la Promovente consideró que ubicar el proyecto costa afuera constituía la principal medida de mitigación de los impactos ambientales y socioeconómicos del proyecto.

En opinión de los Peticionarios:

[Ello] reduce un ecosistema de gran valor ecológico al valor económico de un rompeolas, como si éste se tratara de una roca inerte, y no de un ecosistema activo y lleno de vida.<sup>92</sup>

---

91. MIA, pp. 6-1.

92. Información suplementaria, anexo 7, p. 18.

En la autorización de impacto ambiental del proyecto, la Semarnat menciona:

Dicha ubicación fue seleccionada, entre otros aspectos, por el amortiguamiento del oleaje que produce la presencia de la Isla Coronado Sur, lo cual permite que no se requiera alguna infraestructura adicional como serían los rompeolas, espigones o muelle que incrementarían el nivel de impactos ambientales en la zona.<sup>93</sup>

En la información adicional, la Promovente menciona que llevó a cabo un estudio de selección conceptual para investigar alternativas de solución y ubicación para la instalación.<sup>94</sup> Asimismo, en junio de 2004, la Promovente entregó a la Semarnat información complementaria.<sup>95</sup> El Secretariado no obtuvo una copia de la misma,<sup>96</sup> que forma parte de la información en que la Semarnat basó su evaluación del proyecto.

El Secretariado ha analizado la petición a la luz de la respuesta de México y ha determinado que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar la información adicional —incluida la información antes referida— que se precisa para considerar los criterios ambientales aplicados en la evaluación de las ubicaciones alternativas costa afuera del proyecto, de acuerdo con lo previsto en el REIA y la guía publicada por la Semarnat al respecto.<sup>97</sup>

Lo anterior reviste aún más importancia si se toma en cuenta que, en la información adicional, la Promovente hizo valer los siguientes

---

93. AIA, p. 66.

94. Información adicional, apartado 7.0, “Pronóstico ambiental”, p. 10 (marzo de 2004).

95. Véase la página 14 de la AIA: “XLV. Que el 7 de junio de 2004 fue recibido en esta DGIRA el escrito sin número fechado el día 2 del mismo mes y año, mediante el cual la Promovente remitió información complementaria, en alcance a la información adicional mediante el escrito sin número del 16 de marzo de 2004”.

96. Solicitud de información conforme al artículo 21(1)(b) del ACAAN del 1 de mayo de 2006: correo electrónico de Katia Opalka, oficial jurídica, Secretariado de la CCA, a la Lic. Margarita Palafox, de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales (UCAI) de la Semarnat. El 30 de mayo de 2006, la UCAI envió al Secretariado el apartado 2 de la información adicional que, por casualidad, se intitula “Información complementaria”; sin embargo, no respondió a la solicitud del Secretariado, reiterada el mismo 30 de mayo de 2006, en cuanto a recibir una copia de la información complementaria que la Promovente entregó a la DGIRA en junio de 2004.

97. Véanse los incisos II y VII del artículo 13 del REIA y el apartado II.3.2.2 de la *Guía para elaborar la manifestación de impacto ambiental*, modalidad regional de proyectos petroleros, publicada por la Dirección de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental del Instituto Nacional de Ecología de la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (sin fecha).

argumentos a favor de la autorización del sitio que estaba promoviendo para el proyecto:

Es del conocimiento común para la mayoría de los habitantes de Baja California y para las autoridades gubernamentales, que existe un interés especial por parte de compañías petroleras gaseras del extranjero de establecer una instalación para regasificación de GNL en esta área. Si Chevron Texaco de México (CT de México) no desarrolla este proyecto de instalación para regasificación costa afuera en Baja California, existirían por lo menos otras tres partes interesadas en desarrollar su propio proyecto y bajo esquemas muy diferentes. Los otros proyectos consideran una instalación en tierra que enfrentan mayores complejidades para combinar componentes marinos y costeros. Estas complejidades son traducidas en impacto ambiental y oposición social. En virtud de que los habitantes de Baja California están involucrados en los procedimientos de toma de decisiones y son bastante activistas sociales y ambientales, la mayoría se opone al desarrollo de instalaciones en la costa, principalmente por las inconsistencias con las designaciones para el uso de suelo y planeación de zonificación. Sin embargo, existe una gran necesidad de desarrollar un proyecto de regasificación en Baja California, y es muy probable que una de las muchas partes interesadas desarrolle su proyecto.

Si CT de México no tiene éxito para desarrollar el proyecto, entonces los habitantes de Baja California se enfrentarán al desarrollo de una instalación para regasificación en la costa con sus impactos ambientales y sociales asociados. Sin embargo, si se desarrolla el Proyecto de la Terminal GNL Mar Adentro de Baja California, los habitantes de Baja California tendrán mayor seguridad ya que la instalación estará localizada a 16 km de la costa y los impactos ambientales se consideran no significativos. Como resultado, los impactos residuales globales serían mayores si otra compañía tuviera la oportunidad de desarrollar su proyecto.<sup>98</sup>

En síntesis, la elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recopilar información adicional sobre la evaluación ambiental de las opciones de localización del proyecto costa afuera, lo cual es necesario para sopesar la aplicación que la Semarnat hizo del artículo 35 de la LGEEPA al autorizar el proyecto.

*(ii) Alcance de la evaluación ambiental*

Los Peticionarios aseveran que, en relación con el alcance de la evaluación ambiental del proyecto, la DGIRA incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA al aceptar de la

---

98. Información adicional, apartado 7.0, "Pronóstico ambiental", p. 2 (marzo de 2004).

Promovente una MIA insuficiente<sup>99</sup> y al evaluar los impactos ambientales potenciales del proyecto sólo en lo que se refiere al sitio donde se ubicará la terminal y una parte de la Isla Coronado Sur, sin considerar todo el archipiélago.<sup>100</sup>

El artículo 35 de la LGEEPA establece que para obtener la autorización en materia de impacto ambiental, un interesado debe presentar a la Semarnat una MIA, la cual deberá contener, como requisito mínimo, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que podrían resultar afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas.<sup>101</sup> Además, el artículo 35 de la LGEEPA estipula lo siguiente:

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

En la MIA y en la información adicional, la Promovente concluye que el impacto ambiental de la construcción y operación de la terminal no será significativo porque los peces y las aves se alejarán del área de la terminal.<sup>102</sup> Acerca de esta conclusión, los Peticionarios afirman: “La

99. Petición, p. 12.

100. Véanse las páginas 12-13 de la petición y las páginas 5 y 11 del anexo 5 de la información suplementaria.

101. LGEEPA, artículo 30.

102. Véase, por ejemplo, la página 8 del apartado 4.0, “Impactos a los mamíferos marinos”, de la información adicional (marzo de 2004): “Las actividades descritas anteriormente tienen el potencial de impactar las especies enlistadas. Sin embargo, considerando que los mamíferos marinos cuentan con el instinto natural de evitar áreas que pueden perturbar sus actividades y que CT de México se asegurará de que se implementen las medidas de prevención y control, se considera que estos impactos son no significativos.” Información adicional, apartado 5.0, “Análisis de impacto ambiental”, p. 7 (marzo de 2004): “Los efectos biológicos adversos de la descarga del agua enfriada serán locales. Se anticipa que la mayor parte de las especies móviles se desplazarán lejos de la columna de agua enfriada, por lo que se esperan efectos adversos mínimos en especies marinas protegidas, controladas o de otro tipo.” Información adicional, apartado 5.0, “Análisis de impacto ambiental”, p. 22 (marzo de 2004): “Asimismo, se espera que los mamíferos marinos eviten el área que rodea la instalación durante su operación, debido al aumento de tráfico de embarcaciones, a la reducción de visibilidad, al hecho de que sus presas se alejan de la zona y al aumento de ruido. Por lo tanto, se reducirá la cantidad de mamíferos marinos y de aves en el entorno de la Instalación, implicando un menor número de especies que podrían verse afectadas por un derrame de combustible/aceite.” Información adicional, apartado 5.0, “Análisis de impacto ambiental”, p. 24 (marzo de 2004): “En el

MIA yerra en cuanto a la consideración de la significación prevista de esta reacción de alejamiento en el contexto de las colonias de reproducción.<sup>103</sup> De acuerdo con los Peticionarios, el ecosistema que se verá afectado por el proyecto engloba las cuatro Islas Coronado y las aguas que las rodean.<sup>104</sup>

En la petición, los Peticionarios afirman que la DGIRA incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 35 de la LGEEPA al considerar que el proyecto no tendría un efecto directo en especies reguladas por la NOM-059-ECOL-2001, debido a que ninguna obra o actividad inherente al proyecto sería realizada en la Isla Coronado Sur.<sup>105</sup> Los Peticionarios mencionan, como ejemplo de un impacto directo, la posibilidad de muerte por colisión de aves marinas nocturnas.<sup>106</sup> Según los Peticionarios, las aves marinas nocturnas que anidan en las Islas Coronado se alejan a más de 100 km de las islas en busca de alimento.<sup>107</sup> Los Peticionarios también afirman que habrá impactos por depredación en el mérgulo de Xantus, en caso de ocurrir en la construcción u operación de la terminal eventos que alejasen a los adultos de sus nidos.<sup>108</sup>

En la AIA, la DGIRA explica que al no ubicarse la terminal en una de las Islas Coronado, sino más bien a una distancia de 600 m de la Isla

---

caso de un incendio o explosión, el accidente estaría limitado y controlado mediante el equipo y las medidas de seguridad y contra incendio mencionadas anteriormente. La Instalación está ubicada a aproximadamente 600 m de la Isla Coronado Sur, por lo tanto, no se espera que este tipo de accidentes tengan un efecto directo en la isla y en su flora y fauna. Los efectos indirectos como el humo, podrían alcanzar y afectar a la isla y a sus recursos naturales; sin embargo, estos efectos serían solamente de corto plazo. Respecto a los mamíferos marinos y a las aves, únicamente los que se encuentren presentes dentro o cerca del radio de afectación podrían sufrir el impacto en el momento del accidente. Se espera que los mamíferos marinos eviten el área que rodea la Instalación durante su operación, debido al aumento en el tránsito de embarcaciones, a la reducción de visibilidad, al hecho de que sus presas se alejan de la zona y al aumento de ruido. Por lo anterior, se espera una reducción en el número de mamíferos marinos y de aves que habitan la zona que rodea la Instalación durante la operación del Proyecto. Esto implica un menor número de especies que pudieran resultar afectadas por un incendio o explosión en la Instalación. Además, los efectos principales de un incendio o una explosión se darán en la superficie del agua. Esto disminuye el impacto a los mamíferos marinos y a la biota cercana a la Instalación en el momento del accidente. Por lo tanto, los impactos potenciales resultando de un incendio o explosión se consideran no significativos.”

103. Petición, p. 13.

104. *Ibid.*, pp. 2, 13.

105. Información suplementaria, anexo 5, p. 7.

106. Petición, p. 5.

107. Información suplementaria, anexo 5, p. 7.

108. Véanse las páginas 5 y 6 de la petición.

Coronado Sur, el proyecto probablemente no tendrá efectos directos en las poblaciones de especies listadas en la NOM-059-ECOL-2001 que se encuentran en la Isla Coronado Sur.<sup>109</sup> México agrega que es importante considerar que el ecosistema de esa isla no presenta condiciones originales.<sup>110</sup>

Sobre las condiciones de la Isla Coronado Sur, la DGIRA hace la siguiente observación en la AIA, a propósito de la opinión vertida por la Dirección General de Ecología del gobierno del estado de Baja California, en la cual se menciona que el proyecto se ubicará en una zona de alto valor escénico y ecológico:

[...] aun y cuando bibliográficamente se ha considerado al archipiélago de las Islas Coronado como una zona de alto valor escénico y ecológico, cabe señalar que la Isla Coronado Sur no presenta condiciones ambientales prístinas, ya que la vegetación en el frente este de la Isla Coronado Sur ha sido alterada, observándose además fauna doméstica (perros y excretas de burros), dichas aseveraciones son con base en la visita realizada por el personal técnico de esta DGIRA.<sup>111</sup>

En su respuesta a la petición, México señala que en la MIA, la Promovente concluyó, en cuanto a posibles impactos en aves marinas: “No habrá pérdida de hábitat como resultado de la construcción u operación de la Instalación; por consiguiente, no habrá impacto significativo en el hábitat de las aves. *Resultado: No Significativo*”.<sup>112</sup> Al respecto, en su respuesta, México afirma: “De lo anterior no se desprende, como mal afirman los peticionarios, que se ahuyente a las aves marinas, pues incluso se precisa que no habrá pérdida en el hábitat de las mismas, por lo que es inexacto lo aseverado por dichos peticionarios.” En su respuesta, México asevera asimismo que:

[...] es claro de todo lo ya señalado que el proyecto no va a tener por efecto erradicar al mérgulo de Xantus, especie que, además, se distribuye desde Canadá hasta México, y como los propios peticionarios afirman, existe en la Isla Benito y en el resto de las Islas Coronado y en la Isla Coronado Sur no hay evidencias de que se encuentren procesos extintivos [subrayado en el original].<sup>113</sup>

En su respuesta a la petición, México explica que al aprobar el proyecto en materia de impacto ambiental, condicionó la aprobación con el

109. AIA, p. 13.

110. *Ibid.*

111. *Ibid.*, p. 47.

112. Respuesta, p. 53.

113. *Ibid.*, p. 77.

requerimiento de que la Promovente instrumentara un programa de protección y conservación de la biodiversidad de la zona mediante el cual, entre otras cosas, la Promovente realizaría estudios sobre la afectación potencial a las poblaciones de aves e identificaría medidas a aplicar para reducir los efectos negativos.<sup>114</sup>

Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado determinó que permanecen abiertas cuestiones centrales relativas a la aplicación, por parte de la Semarnat, del artículo 35 de la LGEEPA en relación con el requisito, ahí estipulado, de una evaluación de los efectos del proyecto en el ecosistema y sus componentes. La elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recabar información relevante que ahora falta, incluida la manera en que la Semarnat tomó en cuenta la disposición del artículo 35 de la LGEEPA que permite negar la autorización de un proyecto si éste afectará especies amenazadas o en peligro.<sup>115</sup>

(iii) *La evaluación de los impactos acumulativos y sinérgicos*

Los Peticionarios afirman que, contrario a lo establecido en el REIA,<sup>116</sup> no hubo una evaluación de los impactos ambientales acumulativos del proyecto en el sistema ambiental regional.<sup>117</sup> El REIA define impacto ambiental acumulativo como “el efecto en el ambiente que resulta del incremento de los impactos de acciones particulares ocasionado por la interacción con otros que se efectuaron en el pasado o que están ocurriendo en el presente”.<sup>118</sup> Define impacto ambiental sinérgico como “aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente”.<sup>119</sup>

114. *Ibid.*, p. 55.

115. El artículo 35 de la LGEEPA dispone, en parte: “Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá: [...] III. Negar la autorización solicitada, cuando: a) Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables; b) La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o c) Exista falsedad en la información proporcionada por los promoventes, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.”

116. REIA, artículo 13, fracciones II, III y V.

117. Información suplementaria, anexo 6, p. 20.

118. REIA, artículo 3, fracción VII.

119. *Ibid.*, fracción VIII.

En la documentación entregada por los Peticionarios y por México en su respuesta a la petición, el Secretariado no encontró información sobre la forma en que se evaluaron los posibles impactos ambientales acumulativos y los impactos ambientales sinérgicos, en las Islas Coronado, de la construcción y operación de la terminal; es decir, el impacto en el ecosistema resultante de añadir esa nueva fuente de impactos a las ya existentes, y el impacto derivado del conjunto de los efectos del proyecto, cada uno de los cuales representa un impacto ambiental (pérdida de hábitat marino, luz, ruido, turbidez, cloro, tráfico de embarcaciones, etcétera).<sup>120</sup> Cabe resaltar que la AIA requiere el estudio de tales efectos para determinar medidas de mitigación.<sup>121</sup> Sin embargo, el REIA exige que los resultados de tales estudios estén disponibles, en las MIA, antes de que la DGIRA tome la decisión de aprobar un proyecto.<sup>122</sup>

El proceso de elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado recopilar información acerca de cuestiones abiertas sobre la manera en que se cumplió con las condiciones establecidas por la Ley en cuanto a evaluar los impactos ambientales sinérgicos y acumulativos de un proyecto antes de autorizarlo.

## ***2. Supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA respecto a los requisitos de notificación pública y consulta***

Los Peticionarios afirman que la Semarnat incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA al no sancionar a la Promovente cuando ésta publicó un extracto del proyecto en periódicos locales con dos semanas de retraso<sup>123</sup> y al aceptar un extracto del proyecto al que le faltaba información clave, requerida por el REIA, como una indicación de la proximidad de la terminal propuesta a la Isla

120. Véase la fracción VIII del artículo 3 del REIA: “Impacto ambiental sinérgico: Aquel que se produce cuando el efecto conjunto de la presencia simultánea de varias acciones supone una incidencia ambiental mayor que la suma de las incidencias individuales contempladas aisladamente”.

121. AIA, pp. 97-99.

122. REIA, artículo 13, fracción V.

123. Información suplementaria, anexo 4, p. 8. Véase también la página 11 del anexo 5 de la información suplementaria. En el artículo 34 I se estipula que los promoventes deben publicar una descripción de su proyecto en un periódico local en los cinco días siguientes a la presentación ante la Semarnat de una solicitud de autorización de impacto ambiental. En el caso del proyecto, la Semarnat recibió la solicitud el 9 de octubre de 2003 (véase AIA, p. 1), mientras que la descripción del proyecto se publicó en periódicos locales el 31 de octubre de 2003 (véase AIA, p. 9).

Coronado Sur;<sup>124</sup> al negar que la Promovente entregó inicialmente una MIA que contenía una descripción correspondiente a otro proyecto, en tierra firme;<sup>125</sup> al no haber notificado públicamente que al expediente se habían integrado la información adicional y la información complementaria y no haber puesto esta información a disposición del público,<sup>126</sup> y al no haber prestado la debida consideración a los puntos hechos valer por ciudadanos.<sup>127</sup> En la AIA, la DGIRA refuta la afirmación de los Peticionarios sobre la existencia de una MIA original que contenía una descripción de proyecto correspondiente a un proyecto de GNL distinto, en tierra firme, y de que se hubiera reemplazado la MIA original sin notificarlo.<sup>128</sup> En la AIA se señala que el artículo 34 de la LGEEPA y los artículos 40, 41 y 43 del REIA establecen las formalidades a que deberá sujetarse el proceso de consulta pública, y que “en el periodo y con la formalidad que marcan la Ley antes citada y su Reglamento para el efecto, no se recibió ninguna solicitud de consulta pública de parte de ningún ciudadano mexicano o de otra nacionalidad”.<sup>129</sup>

Del extracto de la información adicional reproducido arriba, en el apartado 1(i), se desprende que el evitar los procesos de consulta pública previstos por el Cocotren fue un elemento importante que la Promovente consideró al decidir ubicar el proyecto costa afuera. El artículo 34 de la LGEEPA es la única disposición jurídica aplicable que ofrece a la ciudadanía la oportunidad de ser consultada respecto del proyecto y su ubicación en el lugar escogido por la Promovente para su desarrollo.

Además, el Secretariado no cuenta con una respuesta de México en relación con los alegatos de la petición basados en el artículo 34 de la LGEEPA. Por lo anterior, y visto que tampoco ha recibido una copia de la información complementaria presentada por la Promovente en junio de 2004, el Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos para recopilar información adicional y relevante que falta para considerar la aseveración de los Peticionarios de que México

---

124. *Ibid.* En el artículo 41 I del REIA se establece que la descripción del proyecto debe incluir, como mínimo: “c) Ubicación del lugar en el que la obra o actividad se pretenda ejecutar, indicando el Estado y Municipio y haciendo referencia a los ecosistemas existentes y su condición al momento de realizar el estudio, y d) Indicación de los principales efectos ambientales que puede generar la obra o actividad y las medidas de mitigación y reparación que se proponen”.

125. Petición, p. 13, e información suplementaria, anexo 4, p. 3.

126. Información suplementaria, anexo 4, p. 8, y anexo 5, p. 11.

127. *Ibid.*, anexo 4, p. 10.

128. AIA, p. 23.

129. AIA, p. 14.

incurrió en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA durante la evaluación de los impactos ambientales del proyecto.

**3. *Supuesta omisión en la aplicación efectiva los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS al autorizar el proyecto***

En el artículo 35 de la LGEEPA se dispone, en parte:

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados,<sup>130</sup> así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Los Peticionarios afirman que al aprobar el proyecto, México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestres, así como los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS.<sup>131</sup> En su respuesta a la petición, México afirma que esas disposiciones no se aplican en cuanto a la decisión de autorizar el proyecto porque, según México, no se trata de autorizar el aprovechamiento de flora o fauna silvestre. Con todo, México afirma que los términos y condicionantes de la AIA demuestran que México sí tomó en cuenta esos criterios y principios al autorizar los impactos ambientales del proyecto.<sup>132</sup>

El REIA prevé en su artículo 24 que, como parte del procedimiento de evaluación de los impactos ambientales, la Semarnat puede solicitar la opinión técnica de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, cuando por el tipo de obra o actividad así se requiera. En el caso del proyecto, la DGIRA consultó, entre otras, a dependencias con especialización en flora y fauna silvestres para solicitar su opinión técnica. Sin embargo, se requiere información adicional sobre la manera en que la DGIRA tomó en cuenta los criterios y principios de referencia al analizar las opiniones y comentarios que recibió de estas dependencias. Así, como se expone a continuación, quedan cuestiones abiertas sobre cómo la DGIRA valoró las opiniones que solicitó y obtuvo de otras dependencias en su evaluación de los posibles impactos

130. La LGEEPA, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables.

131. Petición, pp. 8-12, e información suplementaria, pp. 2-3.

132. Respuesta, pp. 66-86.

ambientales del proyecto, a la luz de los criterios y principios del artículo 79 de la LGEEPA y del artículo 5 de la LGVS señalados por los Peticionarios, de conformidad con el artículo 35 de la LGEEPA.

La AIA señala que varias entidades con un conocimiento altamente especializado acerca del ecosistema de las Islas Coronado o especies en categoría de protección tenían preocupaciones sobre los impactos ambientales potenciales del proyecto. Por su parte, luego de revisar la MIA, la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la Semarnat concluyó:

[...] Por lo tanto esta Dirección General **no tiene inconveniente** en que se efectúe la construcción de la Terminal y el gasoducto del proyecto “Terminal GNL Mar Adentro de Baja California”, siempre y cuando se consulte con la Conanp a fin de tener la seguridad que en la zona donde se pretende efectuar el mismo, no exista un proyecto de creación de un área natural protegida, en tal caso ésta a mi cargo consideraría la construcción del mencionado proyecto como no viable [negritas en el original].<sup>133</sup>

Así, esa Dirección señaló que no estaba de acuerdo con que se autorizara el proyecto si en la zona existía un proyecto de creación de un área natural protegida. Sin embargo, al autorizar el proyecto, la DGIRA no comentó esa parte de la opinión de la DGVS y declaró:

La opinión que emitió la Dirección General de Vida Silvestre, transcrita en los párrafos precedentes, es concluyente en cuanto al reconocimiento de la viabilidad del **proyecto**, si bien propone la recomendación de la necesidad de una supervisión especializada de los programas ambientales y de considerar medidas de precaución durante diversas etapas operativas del **proyecto** [negritas en el original]. Esta opinión fue considerada en toda su amplitud por esta DGIRA al evaluar y decidir la viabilidad del **proyecto**.<sup>134</sup>

La Conanp hizo llegar a la Semarnat los siguientes comentarios:

Sobre el particular, le informo que con base en la información proporcionada en la Manifestación de Impacto Ambiental para la ubicación del proyecto (coordenadas geográficas y carta de localización) se determinó que el proyecto se localiza fuera de cualquier Área Natural Protegida de interés de la Federación.

Por lo anterior y considerando que el Artículo 145 Fracción IV del Reglamento Interior de la Semarnat (publicado en el *Diario Oficial de la Federación*

133. AIA, p. 55.

134. *Ibid.*

[DOF] el 21 de enero del 2003) otorga a esta Comisión Nacional la atribución para emitir opiniones sobre proyectos ingresados al procedimiento de evaluación en materia de impacto ambiental, cuando éstos se ubican dentro de Áreas Naturales Protegidas, la resolución del presente proyecto queda a consideración de esa Dirección General a su cargo.

No obstante lo anterior, hago de su conocimiento que por la importancia del sitio actual e histórico para la anidación de aves marinas; por encontrarse en el mar alrededor de las Islas Coronado una alta diversidad de peces e invertebrados y registrarse especies endémicas se ha considerado que sea propuesta para declararse Área Natural Protegida, cuyo Estudio Técnico Justificativo se encuentra en elaboración por esta Comisión Nacional. Se anexa plano de localización del área propuesta y del proyecto.<sup>135</sup>

La información en el último párrafo citado se vincula estrechamente con la aplicación de los criterios 1, 2, 3 y 5 del artículo 79 de la LGEEPA, así como de los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS.

Respecto del papel de las opiniones solicitadas durante el procedimiento de evaluación de impactos ambientales, la DGIRA menciona en la AIA:

Es importante destacar que las opiniones que solicita esta DGIRA tienen por objetivo identificar particularidades de las MIA que pudieran rebasar disposiciones ambientales aplicables en el ámbito de la competencia de otras instancias normativas, todo ello orientado a satisfacer lo dispuesto por el último párrafo del artículo 35 de la LGEEPA que obliga a esta DGIRA a resolver únicamente sobre los aspectos ambientales de las obras y actividades del proyecto.<sup>136</sup>

Con base en la información recibida de la Conanp, la Semarnat declaró lo siguiente:

De la opinión ofrecida a la DGIRA por la Conanp queda la evidencia fehaciente que el sitio donde pretende establecerse el proyecto no se ubica dentro de la poligonal de alguna Área Natural Protegida de competencia de la federación, lo cual no obliga a esta autoridad a considerar disposiciones sobre esos espacios protegidos en la resolución que emita sobre el proyecto, si bien la Conanp hace mención de una propuesta en curso de ejecución para declarar como Área Natural Protegida al archipiélago de Islas Coronado, dicha propuesta aún no tiene validez jurídica, por lo que, en su

---

135. *Ibid.*, p. 54.

136. *Ibid.*, p. 48.

resolución esta DGIRA no dispone de fundamento válido para considerar a esa propuesta citada como elemento que pudiera restringir la viabilidad del proyecto.<sup>137</sup>

El Secretariado observa que la AIA contiene una serie de condiciones vinculadas con la existencia futura de un área natural protegida que abarcaría las Islas Coronado.<sup>138</sup>

El Secretariado ha analizado la petición a la luz de la respuesta de México y ha determinado que permanecen abiertas cuestiones centrales relativas a la consideración por parte de la DGIRA de las opiniones que solicitó a dependencias especializadas en materia de vida silvestre, como parte de su evaluación del proyecto conforme al artículo 35 de la LGEEPA. La elaboración de un expediente de hechos ofrecería la oportunidad de recopilar información relevante que falta para considerar la aplicación que la DGIRA hizo de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS al considerar tales opiniones.

## V. RECOMENDACIÓN

Por las razones arriba expuestas, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta de México, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa al Consejo mediante esta notificación.

La petición y la respuesta de México dejan abiertas cuestiones centrales sobre si México ha aplicado de manera efectiva los artículos 34 y 35 de la LGEEPA en la evaluación de los impactos ambientales del proyecto previa a su autorización. También permanecen abiertas cuestiones importantes sobre la aplicación, por parte de México, de los criterios 1, 2, 3, 5 y 7 del artículo 79 de la LGEEPA y de los principios 1, 2 y 3 del artículo 5 de la LGVS al considerar las opiniones de dependencias especializadas en materia de flora y fauna silvestres.

Por consiguiente, en conformidad con el artículo 15(1), y por las razones expuestas en esta notificación, el Secretariado informa al Consejo su determinación de que elaborar un expediente de hechos para esta petición contribuirá al cumplimiento de los objetivos del ACAAN.

---

137. *Ibid.*

138. Véase, por ejemplo, la página 74 de la AIA.

Sometida respetuosamente a su consideración, con fecha 18 de enero de 2007.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*  
por: Geoffrey Garver  
Director  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

### Aviso de retiro de la notificación conforme al artículo 15(1) y conclusión de la petición

<b>Peticionarios:</b>	Center for Biological Diversity Greenpeace México Alfonso Aguirre Shaye Wolf American Bird Conservancy Los Angeles Audubon Society Pacific Environment and Resources Center Wildcoast
<b>Representados por:</b>	James Jay Tutchton
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	3 de mayo de 2005
<b>Fecha de la notificación:</b>	26 de marzo de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-05-002 (<i>Islas Coronado</i>)</b>

---

Por medio de este aviso, el Secretariado retira su notificación del 18 de enero de 2007, conforme al artículo 15(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), respecto de que se justifica la elaboración de un expediente de hechos relativo a la petición SEM-05-002 (*Islas Coronado*), y da por concluido el trámite de la petición. En esta petición ciudadana, presentada el 3 de mayo de 2005, los Peticionarios afirman que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al haber autorizado, en septiembre de 2004, la manifestación de impacto ambiental de un proyecto propuesto por Chevron Texaco de México, S.A. de C.V. para construir una terminal de gas natural licuado (GNL) costa afuera de Baja California y cerca de las Islas Coronado. El retiro de la notificación

conforme al artículo 15(1) y la conclusión del trámite de la petición se justifican dado que México notificó al Secretariado que el 15 de febrero de 2007 Chevron Texaco dio aviso a la Semarnat de su desistimiento a la autorización del proyecto de la terminal de GNL y que, en consecuencia, y antes de que se hubiera iniciado alguna obra o actividad como parte del proyecto, el 16 de febrero de 2007 la Semarnat hizo del conocimiento de Chevron Texaco su determinación de dejar sin efectos la autorización. La Semarnat informó al Secretariado sobre estas circunstancias en la carta anexa, de fecha 27 de febrero de 2007, a la que adjuntó la carta del 15 de febrero de Chevron Texaco.

Puesto que la autorización para el proyecto de terminal de GNL se ha rescindido por completo y la Semarnat ha cerrado de manera definitiva el archivo administrativo de este proyecto, la decisión de México de aprobar la manifestación de impacto ambiental correspondiente ha perdido todo efecto legal. En vista de estas circunstancias específicas, por medio de la presente se da por concluido el trámite de la petición SEM-05-002 (*Islas Coronado*).

Sometido respetuosamente a su consideración este día 26 de marzo de 2007.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*  
por: Geoffrey Garver  
Director  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

## **SEM-05-003**

### ***(Contaminación ambiental en Hermosillo II)***

**PETICIONARIOS:** ACADEMIA SONORENSE DE DERECHOS HUMANOS, A.C. Y LIC. DOMINGO GUTIÉRREZ MENDÍVIL

**PARTE:** MÉXICO

**FECHA:** 30 de agosto de 2005

**RESUMEN:** Los Peticionarios aseveran la presunta falta por parte de México de emprender acciones para prevenir contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal y municipal; de establecer y mantener actualizado un Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire; y de definir planes estatales y municipales de desarrollo urbano que señalen las zonas en que sean permitidas la instalación de industrias contaminantes.

#### **DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO:**

**ART. 15(1)**  
**(4 de abril de 2007)** Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).



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

Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1)  
de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos

<b>Peticionarios:</b>	Academia Sonorense de Derechos Humanos y Lic. Domingo Gutiérrez Mendívil
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	30 de agosto de 2005
<b>Fecha de la notificación:</b>	4 de abril de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-05-003 (<i>Contaminación ambiental en Hermosillo II</i>)</b>

---

### I. RESUMEN EJECUTIVO

Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) crearon un mecanismo por el que los particulares pueden presentar peticiones ciudadanas cuando consideren que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) examina inicialmente estas peticiones con base en los criterios establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple estos criterios, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado notifica si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1). El Secretariado descarta la petición si considera que no se justifica la elaboración de un expediente de hechos.

El 30 de agosto de 2005, la Academia Sonorense de Derechos Humanos y el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil (los "Peticionarios") presentaron una petición ciudadana ante el Secretariado, de conformidad con el artículo 14 del ACAAN. Los Peticionarios aseveran que "México ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el control de la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora."<sup>1</sup> Aseveran que las autoridades señaladas en la petición, no están llevando a cabo las acciones necesarias para prevenir y controlar la contaminación ambiental en Hermosillo, Sonora, en incumplimiento a las disposiciones legales citadas en la petición, y que éstas "han omitido aplicar de manera efectiva prácticamente todas las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación del aire".<sup>2</sup>

El 9 de noviembre de 2005, el Secretariado determinó que la petición satisfacía los requisitos del artículo 14(1) y consideró en su determinación que, a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2), la petición ameritaba solicitar a México una respuesta con relación a tales aseveraciones.<sup>3</sup>

El 16 de febrero de 2006, México envió al Secretariado su respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. En ella, México asegura que la adopción de leyes, normas y programas en relación con el asunto planteado en la petición resulta ser el ejercicio razonable de su discreción. Señala que además aplica la ley a otros asuntos ambientales más prioritarios, por lo que las aseveraciones de los Peticionarios no se consideran omisiones de aplicación de la legislación ambiental en el marco del artículo 45(1) del Acuerdo.<sup>4</sup> México describe las acciones en materia de contaminación atmosférica desarrolladas en los ámbitos federal, estatal y municipal, entre las que destacan la pavimentación de calles;<sup>5</sup> el control de establecimientos de jurisdicción federal; el registro y control, mediante la Cédula de Operación Anual (COA), de emisiones provenientes de fuentes fijas de jurisdicción federal; las licencias de funcionamiento y la licencia ambiental única;<sup>6</sup> acciones de inspección y vigilancia,<sup>7</sup> y programas de coordinación institucional.<sup>8</sup> México inicia su

---

1. Petición, p. 5.

2. *Ibid.*, p. 15.

3. SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005), pp. 14.

4. Respuesta de la Parte, pp. 31-33.

5. *Ibid.*, p. 45.

6. *Ibid.*, pp. 40-47.

7. *Ibid.*, pp. 43, 45, 47 y 48.

8. *Ibid.*, p. 45.

respuesta con un apartado en el que asevera que la petición fue admitida indebidamente por el Secretariado.

Luego de considerar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado concluye que la respuesta deja en suspenso cuestiones centrales respecto de la aplicación efectiva de la legislación en materia de contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo. En particular, la respuesta de México deja abiertas cuestiones sobre los programas que no se han instrumentado, siendo que existen plazos específicos establecidos en las normas aplicables y en recomendaciones incluidas en los reportes de contaminación atmosférica.

## II. ANTECEDENTES

El 14 de julio de 2004 los Peticionarios presentaron la petición SEM-04-002 (*Contaminación ambiental en Hermosillo*), la cual es una versión anterior a la petición objeto de la presente notificación. El Secretariado desestimó dicha petición por falta de cumplimiento con los requisitos establecidos en los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN. Los Peticionarios presentaron el 28 de septiembre de 2004 una versión revisada de dicha petición y el Secretariado, en apego al artículo 14(2), determinó el 9 de noviembre de 2004 que ésta no ameritaba solicitar una respuesta de México y dio oportunidad a los Peticionarios para presentar información adicional sobre sus acciones para acudir a los recursos a su alcance. El Secretariado recibió información complementaria de los Peticionarios el 9 de diciembre del 2004 y determinó el 27 de enero de 2005, en términos del artículo 14(2), no solicitar la respuesta de la Parte interesada, notando que existía un procedimiento pendiente de resolución en México.

## III. RESUMEN DE LA PETICIÓN

En la petición SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*) los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, en relación con la prevención y el control de la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora. Los Peticionarios afirman que las autoridades en los tres órdenes de gobierno —federal, estatal y municipal— han omitido aplicar efectivamente las disposiciones jurídicas<sup>9</sup> contenidas en la

9. El Secretariado concluyó que las siguientes disposiciones se ajustan al concepto de “legislación ambiental” del artículo 45(2)(a) ACAAN: LGEEPA artículos 5, fracciones II, V, XVIII y XIX; 7, fracciones III, XII y XIII; 8, fracciones III, XI, XII y XV; 10, y 112, fracciones II y IV. RPCCA artículos 3, fracción VII; 4, fracción III; 13, 16 y 41. LEES,

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (“LGEEPA”), el Reglamento de la LGEEPA en Materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (“RPCCA”), la Ley General de Salud (“LGS”), la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente para el estado de Sonora (“LEES”), la Ley de Salud para el estado de Sonora (“LSS”), la Ley de Protección Civil para el estado de Sonora (“LPCS”) y diversas Normas Oficiales Mexicanas (“NOM”) aplicables en materia de contaminación atmosférica. Los Peticionarios señalan la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”), la Secretaría de Salud del gobierno federal, el poder ejecutivo del gobierno del estado de Sonora y las secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología, y de Salud, así como el ayuntamiento de Hermosillo, Sonora.<sup>10</sup>

Los Peticionarios basan su petición en la supuesta omisión de los gobiernos federal, estatal y municipal de vigilar, promover y recomendar el cumplimiento del marco legal en materia de contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo. Los Peticionarios afirman que la Semarnat ha omitido “vigilar y promover el cumplimiento de las NOM sobre control de la contaminación atmosférica en el estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo.”<sup>11</sup> Alegan también la ausencia o falta de actualización de programas de contingencia ambiental, calidad ambiental, y control, monitoreo e información de la contaminación atmosférica; así como la carencia de un programa de verificación vehicular obligatoria.<sup>12</sup> Los Peticionarios manifiestan que la ausencia de planes y programas para el control de emisiones a la atmósfera<sup>13</sup> constituye un incumplimiento de las obligaciones específicas impuestas por la legislación ambiental. Los Peticionarios informan que los asuntos materia de la petición han sido comunicados a las autoridades pertinentes en

---

artículos 73, 75, 85, apartado B, fracción I, 138 y 139; NOM-020-SSA1-1993, NOM-021-SSA1-1993, NOM-022-SSA1-1993, NOM-023-SSA1-1993, NOM-024-SSA1-1993, NOM-025-SSA1-1993, NOM-026-SSA1-1993, NOM-048-SSA1-1993, NOM-040-SEMARNAT-2002, NOM-043-SEMARNAT-1993, NOM-085-SEMARNAT-1994, NOM-121-SEMARNAT-1997, NOM-041-SEMARNAT-1999, NOM-042-SEMARNAT-1999, NOM-044-SEMARNAT-1993, NOM-045-SEMARNAT-1996, NOM-048-SEMARNAT-1993 y NOM-050-SEMARNAT-1993. SEM-05-003 (Contaminación ambiental en Hermosillo II), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005).

10. Petición, pp. 1-5.

11. *Ibid.*, pp. 5, 6.

12. *Ibid.*, pp. 58, 61.

13. *Ibid.*, pp. 6-7.

México<sup>14</sup> y que también acudieron a los recursos a su alcance.<sup>15</sup> Los Peticionarios indican que dichos recursos han sido agotados sin que se hayan remediado satisfactoriamente las irregularidades que aseveran en su petición.<sup>16</sup>

#### IV. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

La respuesta de México se divide en dos apartados: uno expone las razones por las cuales el Secretariado debió desechar la petición y el otro contiene la respuesta de México *ad cautelam*, la cual argumenta que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

##### A. Improcedencia de la petición

México asevera que la petición incumplió con algunos de los requisitos del artículo 14 del Acuerdo alegando que los Peticionarios no acudieron a los recursos disponibles en los términos establecidos por la Ley;<sup>17</sup> no proporcionaron información suficiente para sustentar sus aseveraciones;<sup>18</sup> no aportaron documentación que demuestre los daños a los Peticionarios o a los residentes de la ciudad de Hermosillo,<sup>19</sup> y basaron su petición primordialmente en noticias de los medios de comunicación.<sup>20</sup>

##### B. Respuesta *ad cautelam*

En su respuesta, México invoca el artículo 45(1), incisos (a) y (b) para argumentar que la petición no asevera omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en los términos del ACAAN. México señala que las autoridades asignan los recursos a cuestiones de mayor prioridad para hacer frente a las características particulares predominantes en Sonora, y en particular en la ciudad de Hermosillo.<sup>21</sup> La

14. Escritos del 14 de enero de 1999, 8 de julio de 2004, 8 de septiembre de 2004, 9 de septiembre de 2004 y 13 de septiembre de 2004.

15. Los Peticionarios aseveran que intentaron recursos y procedimientos ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Juzgado Segundo de Distrito en el estado de Sonora, el Tercer Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, el Juzgado Primero de Distrito en el estado de Sonora y el Quinto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito.

16. Petición, p. 15.

17. Respuesta de la Parte, pp. 3-6.

18. *Ibid.*, pp. 7-27.

19. *Ibid.*, pp. 17-29.

20. *Ibid.*, pp. 29-30.

21. *Ibid.*, p. 31.

respuesta expone que la falta de pavimentación de calles origina el 78 por ciento de las partículas suspendidas en el aire y señala que las condiciones meteorológicas y topográficas de la ciudad de Hermosillo son, junto con la falta de pavimentación, la causa principal de la contaminación atmosférica,<sup>22</sup> por lo que México ha decidido concentrarse en la pavimentación de calles como medida más efectiva para contrarrestar la contaminación por partículas. México afirma que las facultades establecidas en la legislación ambiental no conllevan una obligación para ejercerlas, haciendo notar que su carácter discrecional no define plazo para su ejercicio, sino que, en todo caso, el ejercicio de sus facultades responde a necesidades de adecuación normativa y de recursos.<sup>23</sup>

En el ámbito federal, México explica que la Semarnat lleva a cabo desde 1998 el monitoreo de contaminantes al ambiente emitidos por establecimientos de jurisdicción federal y actualmente instrumenta el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC).<sup>24</sup> México señala que la Semarnat ha otorgado 92 licencias de funcionamiento y licencias ambientales únicas,<sup>25</sup> y que el reporte de la COA de 2003 presentó datos sobre la emisión de 943,959 toneladas de contaminantes al aire en el estado de Sonora.<sup>26</sup> Entre 1998 y 2005 la Profepa ha efectuado 28 visitas de inspección que han resultado en 16 resoluciones administrativas,<sup>27</sup> tres acuerdos de conclusión del procedimiento administrativo, dos procedimientos administrativos abiertos y multas por un monto de \$325,050 pesos.<sup>28</sup> México reporta que la Semarnat se coordina con el ayuntamiento de Hermosillo para controlar las emisiones atmosféricas de la industria ladrillera, y para la operación del equipo de monitoreo atmosférico.<sup>29</sup>

En el ámbito estatal, México manifiesta que la Secretaría de Infraestructura del estado de Sonora ha condicionado desde 1994 las

22. *Ibid.*, p. 38. La Parte, aunque sin citar los estudios, afirma que la Agencia de Protección Ambiental (*Environmental Protection Agency*, EPA) atribuye el 78% de la contaminación por partículas suspendidas a la falta de pavimentación.

23. *Ibid.*, p. 32-33.

24. *Ibid.*, p. 40. Señala que se monitorean SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, HC, CO, CO<sub>2</sub>, COV, grasas y aceites, sólidos sedimentados, sólidos suspendidos, demanda biológica de oxígeno, As, Cd, CN, Cu, Cr, Pb, Hg, Ni, N, Pb, residuos peligrosos, óxido nítrico, 2,4-toluendiisocianato y compuestos orgánicos volátiles.

25. El 24% de dichos permisos se otorgaron a empresas en el municipio de Hermosillo, es decir, aproximadamente 22 fuentes fijas de jurisdicción federal.

26. Respuesta de la Parte, p. 42.

27. *Ibid.*, pp. 43-44.

28. *Ibid.*, p. 51.

29. Respuesta de la Parte, anexo H (Prueba 8), Acuerdo de Coordinación entre la Semarnat y el estado de Sonora.

actividades que pueden contribuir al aumento de la contaminación atmosférica en el Estado mediante el otorgamiento de 451 resoluciones en materia de impacto ambiental, 91 licencias estatales de funcionamiento y 228 cédulas de operación.<sup>30</sup> Entre 1999 y 2005 el Estado realizó 90 visitas de inspección en la ciudad de Hermosillo para verificar el cumplimiento de la legislación ambiental estatal, las cuales han derivado en imposición de sanciones y medidas correctivas.<sup>31</sup> México señala que el 5 de septiembre de 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el acuerdo entre la Semarnat y el estado de Sonora para transferir a éste la operación del equipo de monitoreo atmosférico.<sup>32</sup>

La respuesta hace énfasis en las acciones optativas que Sonora realiza en la asignación de recursos a otros asuntos ambientales, y destaca que se cuenta con un programa mediante el cual se pavimentaron 282,909 m<sup>2</sup> de calles en la ciudad de Hermosillo en el año 2005. También expone que el Programa de Modernización de Transporte Urbano (“SUBA”) forma parte de las acciones orientadas a contrarrestar la contaminación por partículas.<sup>33</sup>

En el ámbito municipal, México explica que Hermosillo ha puesto en práctica el Programa de Evaluación y Mejoramiento de la Calidad del Aire (“PEMCA”) que prevé el establecimiento y operación de estaciones de monitoreo.<sup>34</sup> La respuesta sostiene que ha habido una reducción en las concentraciones de partículas suspendidas totales (“PST”) y partículas menores a 10 micras<sup>35</sup> (“PM<sub>10</sub>”), y afirma que mediante la revisión de evaluaciones de impacto ambiental, el Municipio impone condicionantes en materia de contaminación atmosférica.<sup>36</sup> Asegura que el Municipio cuenta con un mecanismo de atención de denuncias ambientales,<sup>37</sup> un programa de contingencia ambiental<sup>38</sup> y otro de reciclaje de llantas. Manifiesta también que el Municipio realiza acciones para atender las emisiones a la atmósfera asociadas a la industria ladrillera.<sup>39</sup> Por último, la respuesta hace notar que el ayuntamiento de Hermosillo cuenta con

30. Respuesta de la Parte, p. 44.

31. *Ibid.*, p. 56.

32. Además de Hermosillo, el equipo de monitoreo atmosférico se encuentra en los municipios de Agua Prieta, Cajeme, Cananea, Naco, Nacozari de García, Navjoa, Nogales y San Luis Río Colorado.

33. Respuesta de la Parte, pp. 44-45, 53-58.

34. *Ibid.*, p. 46.

35. *Ibid.*, p. 63.

36. *Ibid.*, p. 47.

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*, p.48.

39. *Ibid.*

un proyecto de Reglamento de Ecología y Protección al Ambiente que, una vez en vigor, permitirá al Municipio emitir las Normas Técnicas Complementarias.<sup>40</sup> México manifiesta que no se está realizando la verificación vehicular a causa de falta de información precisa para elaborar semejante programa.<sup>41</sup>

## V. ANÁLISIS

El Secretariado considera que la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, amerita la elaboración de un expediente de hechos como se recomienda en esta notificación y expone las razones que sustentan su recomendación.

### A. Cuestiones preliminares

México estima que el Secretariado debió haber desechado la petición, por incumplimiento con los requisitos del artículo 14. México afirma que los Peticionarios no acudieron a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de México y no proporcionaron las pruebas documentales para sustentar sus aseveraciones; que la petición no alega daño a la persona u organización que la presenta, y que además se basa primordialmente en reportes de los medios de comunicación.

#### 1. Recursos al alcance de los Peticionarios

En conformidad con el artículo 14(3)(b)(ii) del ACAAN, la Parte puede informar al Secretariado “si hay recursos internos relacionados con el asunto que estén al alcance de la persona u organización que presenta la petición y si ha acudido a ellos.” México afirma que los Peticionarios debieron acudir a los mecanismos de la denuncia popular previstos en la LEES y la LGEEPA para fincar presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, en lugar de presentar escritos ante autoridades federales y estatales que, desde la perspectiva de México, son solicitudes de información y no un recurso administrativo.<sup>42</sup> Sin embargo, nada en el ACAAN obliga a acudir a todos los recursos disponibles en la legislación de la Parte, sino a demostrar que los Peticionarios han llevado a cabo las acciones razonables para acudir a tales recursos.<sup>43</sup> El Secretariado no encuentra que sea irrazonable la

---

40. *Ibid.*, pp. 46-49, 58-64.

41. *Ibid.*, pp. 61-64.

42. *Ibid.*, pp. 3-4.

43. Al responder respecto a los recursos al alcance de los particulares, México argumenta que los Peticionarios debieron haber presentado una denuncia popular para solicitar a las autoridades estatales o federales la investigación de presuntas omisiones en la

decisión de los Peticionarios de abordar el asunto de la petición a través del juicio de amparo indirecto, el cual es una vía que la legislación mexicana prevé para la solución de controversias.<sup>44</sup> Más aún, en su determinación del 9 de noviembre de 2005, el Secretariado no consideró que las solicitudes de información ante diversas autoridades hayan constituido recursos en los términos de la legislación de México ya que sólo las valoró al verificar si la petición cumplía con los requisitos del artículo 14(1), incisos (c) y (e).<sup>45</sup>

México descarta, sin embargo, diversas acciones intentadas por los Peticionarios. El amparo indirecto 894/2004, promovido por uno de los Peticionarios, reclama la falta de aplicación de legislación ambiental en materia de emisiones por las autoridades federales, estatales y municipales. México afirma que dicho amparo indirecto fue desechado por improcedente, ya que no se agotaron otros medios de defensa disponibles. México asevera que hay otros recursos pendientes de resolución que le impedirían proporcionar información para la preparación de un expediente de hechos;<sup>46</sup> sin embargo, no proporcionó información relacionada con los presuntos procedimientos. En cuanto al amparo en revisión 10/2005, por el que se recurrió la sentencia del amparo indirecto 894/2004, también fue desechado por improcedente al no acreditar el interés jurídico.<sup>47</sup> Respecto a la queja presentada ante la CNDH de Sonora en contra del ayuntamiento de Hermosillo por supuestas omisiones en la expedición del Programa Municipal de Protección al Ambiente y el Reglamento Municipal de Ecología, México argumenta que dicha queja no constituye un recurso porque no combate actos administrativos, sino que es una vía no jurisdiccional (es decir, fuera del sistema de administración de justicia) para que el *ombudsman* emita una recomendación no vinculatoria en los casos de violación a los derechos humanos.<sup>48</sup> México concluye que el amparo 620/1999 y su correspondiente

---

aplicación de la legislación ambiental. Respuesta de la Parte, pp. 3-4. El Secretariado nota que México parece alejarse del criterio por el que ha sostenido que la denuncia popular no es un recurso conforme a la legislación de la Parte. Cfr. SEM-98-006 (*Aquanova*), Respuesta de la Parte (14 de junio de 1999); SEM-96-001 (*Cozumel*), Respuesta de la Parte (22 de marzo de 1996); SEM-98-005 (*Cytrar I*), Respuesta de la Parte (5 de julio de 1999).

44. El Secretariado también encuentra que, a la luz del amparo indirecto intentado por los Peticionarios como una vía de resolver el asunto planteado en la petición, las aseveraciones de México sobre la naturaleza de las quejas ante órganos de derechos humanos no son motivo para desestimar la petición.

45. SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005), pp. 11-12.

46. Respuesta de la Parte, p. 4-5.

47. *Ibid.*, p. 5.

48. *Ibid.*, p. 5-6.

recurso, así como las quejas ante la CNDH y la CEDH, han sido desestimados porque no atacan actos administrativos.

El Secretariado nota que la improcedencia del juicio de amparo 894/2004 no obedeció a que algún recurso estuviera pendiente de resolución, sino a que el quejoso no acreditó el interés jurídico.<sup>49</sup> El sobreseimiento del amparo 894/2004, decretado por el Juez Primero de Distrito del estado de Sonora, no se sustentó en el principio de definitividad (la obligación del demandante de agotar todos los recursos previstos por la ley antes de presentar un amparo), sino en el umbral del interés jurídico:

[...] el acto reclamable en un juicio de garantías debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo [... por lo que] no se evidenció la afectación a un derecho subjetivo jurídicamente tutelado.<sup>50</sup>

El Quinto Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, mediante el amparo en revisión 10/2005, confirmó en el mismo sentido la sentencia en el amparo 894/2004 —no acreditar el interés jurídico—, al insistir que:

Es de precisarse que el acto reclamable en un juicio de garantías necesariamente debe inferir un agravio o lesión a cualquier derecho o bienes del gobernado, para que le asista interés jurídico en reclamarlo, lo que no acontece en la especie.<sup>51</sup>

Con ello se confirmó el fallo recurrido y se archivó el expediente como asunto concluido. El Secretariado carece de información sobre la existencia de recursos pendientes de resolución que pudiesen prevenir a México de proporcionar información para la elaboración de un expediente de hechos.

49. La Parte manifestó en su respuesta que: “[...] respecto del amparo indirecto 894/2004 [...] fue desechado al no haberse satisfecho el principio de definitividad [...] y por ende, es errónea la consideración del Secretariado respecto de que ‘los Peticionarios han tomado las acciones razonables para acudir a recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte’, toda vez que acudir al amparo sin agotar previamente los medios ordinarios de defensa no es razonable ni debe considerarse razonable [...] y por lo mismo no puede asumir que se acudió al recurso conforme a la legislación mexicana” (énfasis en el original). Respuesta de la Parte, p. 4.

50. Petición, amparo núm. 894/2004, pp. 9 y 12. Los Peticionarios ya habían discutido esta cuestión en un documento presentado en relación con la petición SEM-04-002 (*Contaminación ambiental en Hermosillo* “[L]os particulares no estamos legitimados para hacer valer recursos ordinarios ni para promover el juicio de garantías en tratándose de actos que afecten a la colectividad”. SEM-04-002 (*Contaminación ambiental en Hermosillo*), Información complementaria (9 de diciembre de 2004), p. 2.

51. Petición, amparo en revisión núm. 10/2005, p. 14.

## 2. Otras cuestiones preliminares

México alega que la petición debió haber sido rechazada porque no se presentaron las pruebas suficientes que la sustenten; no se alegó el supuesto daño a la persona u organización que la presenta, y se basó primordialmente en noticias de los medios de comunicación.

Respecto a la suficiencia de información que sustente la petición, el Secretariado estimó en su determinación del 9 de noviembre del 2005 que la petición cumple con el requisito del inciso (c) del artículo 14(1) del Acuerdo.<sup>52</sup> La petición adjuntó actas de autoridades y otros escritos en los que uno de los Peticionarios notificó a las autoridades estatales y municipales sus aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental y solicitó información referente a las supuestas acciones de prevención y control de la contaminación del aire en zonas de jurisdicción estatal, programas de control de la contaminación atmosférica,<sup>53</sup> y vigilancia de normas en materia de emisiones.<sup>54</sup> Los Peticionarios alegan que las autoridades estatales no dieron respuesta puntual a sus solicitudes,<sup>55</sup> y el Secretariado no encontró razones para exigir a éstos más información. Los Peticionarios no adjuntaron información adicional sobre programas como los de monitoreo de gases ambientales y de verificación vehicular porque —como lo señala México en su respuesta— no existían; tampoco el Secretariado estima que sea una falta de los Peticionarios no haber anexado el programa de pavimentación o el SUBA, porque los oficios de las autoridades que responden a solicitudes de uno de los Peticionarios, no informan de la existencia de éstos u otros programas optativos.

---

52. En notificaciones anteriores, el Secretariado ha reconocido que generalmente los Peticionarios no cuentan con el mismo acceso ni recursos para recabar pruebas que tienen los gobiernos. Véanse SEM-97-003 (*Granjas porcícolas de Québec*), Notificación con base en el artículo 15(1) (29 de octubre de 1999) y SEM-98-004 (*BC Mining*), Notificación con base en el artículo 15(1) (11 de mayo de 2005).

53. Los programas de control de la contaminación atmosférica incluyen los de monitoreo de la calidad del aire e inspección vehicular.

54. Escritos de fechas 7 y 8 de septiembre, así como 4 de octubre de 2004, dirigidos al gobernador constitucional del estado de Sonora, el ayuntamiento de Hermosillo, el delegado de la Semarnat en el estado de Sonora, el secretario de Infraestructura Urbana del estado de Sonora y el secretario de Salud Pública del Estado.

55. En el oficio 10-1978-04 de fecha 11 de noviembre de 2004, emitido por la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología (anexo de la petición), la autoridad informa que no es competente para proponer los planes de verificación, seguimiento y control de los valores establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas porque, supuestamente, tal atribución corresponde sólo a las autoridades federales. En realidad, algunas de las NOM citadas por los Peticionarios establecen la obligación de los gobiernos estatales de proponer sus propios planes para la verificación respectiva.

En contraste, la petición sí contiene información sobre solicitudes presentadas a las autoridades,<sup>56</sup> oficios emitidos por las autoridades,<sup>57</sup> efectos en la salud originados por contaminantes emitidos a la atmósfera<sup>58</sup> y antecedentes del programa de monitoreo atmosférico,<sup>59</sup> todos los cuales constituyen elementos que el Secretariado valoró en su momento.

México señala asimismo que uno de los Peticionarios solicitó información,<sup>60</sup> pero que nunca acudió a recogerla, a pesar de que la Semarnat la puso a su disposición. La Semarnat notificó por escrito<sup>61</sup> al Peticionario el costo y el procedimiento para expedir copia de la información. México hizo saber al Secretariado que en su respuesta incorporó también la información que puso a disposición de los Peticionarios.<sup>62</sup> El Secretariado nota que, aun si la información hubiese sido incorporada en la petición, la respuesta deja cuestiones abiertas las cuales se explican más adelante en esta notificación al Consejo.

La respuesta también señala que la petición no acreditó el supuesto daño a la persona u organización que la presenta, lo que incumple con los requisitos del artículo 14(2)(a).<sup>63</sup> El Secretariado observó que en la petición sí se señalan los posibles efectos en la salud de los hermosillenses por motivo de las altas concentraciones de contaminantes de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, PST, PM<sub>10</sub> y plomo.<sup>64</sup> Tal como lo asentó en su determinación conforme

56. Véase la nota 54, *supra*.

57. Oficios emitidos por el gobierno del estado de Sonora, la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología, y la Secretaría de Salud Pública del estado de Sonora.

58. Efectos en la salud del ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno, partículas suspendidas totales, partículas menores a 10 micras y plomo. Petición, p. 25.

59. “[...] a fines de 1997 la delegación en Sonora de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, comunicó [a] la actual administración Municipal, que poseen el equipo para el muestreo de partículas atmosféricas, el cual podría ser transferido al Ayuntamiento [...]”. Petición, p. 24.

60. Solicitud de información fechada el 8 de septiembre de 2004, firmada por el Lic. Domingo Gutiérrez Mendivil.

61. Oficio SEMARNAT/UCPAST/04/726 de fecha 7 de octubre de 2004, emitido por la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia de la Semarnat. Respuesta de la Parte, anexo A (Prueba 1).

62. Comunicación telefónica con personal de la Coordinación General Jurídica, 10 de mayo de 2006.

63. Respuesta de la Parte, pp. 27-29.

64. Petición, p. 25. Si bien los Peticionarios describen los efectos en la salud por contaminantes atmosféricos en el contexto de declaraciones de una autoridad publicadas en la prensa, ello no resta mérito a los planteamientos de la petición, puesto que basta con que la descripción del daño a la salud sea relevante para que ésta sea considerada conforme a los factores del artículo 14(2) del ACAAN.

al artículo 14(2), el Secretariado estima que la petición sí parece encaminada a promover la aplicación de la legislación en materia de contaminación atmosférica, en virtud de las repercusiones para la salud de la población, en particular la de los habitantes del municipio de Hermosillo.<sup>65</sup>

El Secretariado consideró previamente, con base en los factores del artículo 14(2)(d), si la petición se basa en noticias de los medios de comunicación. Aun cuando los Peticionarios adjuntaron a su petición tanto fotografías como notas de prensa que en algunos casos proporcionan información sobre los contaminantes atmosféricos, también incluyeron otra información. El Secretariado concluye que los argumentos de México en relación con el uso de información publicada en los medios de comunicación, no es razón suficiente para no recomendar un expediente de hechos.

A la luz de estas consideraciones, el Secretariado concluye que los argumentos de México sobre cuestiones preliminares no impiden recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

#### **B. La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos**

Después de considerar la petición a la luz de la respuesta, el Secretariado concluye que ésta deja abiertas cuestiones centrales planteadas en aquélla. Las aseveraciones en la petición giran en torno a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental para controlar la contaminación atmosférica en la ciudad de Hermosillo, Sonora. El Secretariado encuentra que, a la luz de la respuesta de México, algunas de las aseveraciones en la petición no justifican la elaboración de un expediente de hechos, mientras que otras sí lo ameritan.

Las aseveraciones respecto de las cuales el Secretariado recomienda un expediente de hechos son aquellas que aluden a un incumplimiento de las obligaciones que México ha impuesto sobre sí mismo y para las que la respuesta no presenta información que acredite su cumplimiento. Aunque la respuesta de México contiene información sobre medidas optativas en la asignación de recursos, quedan abiertas cuestiones centrales respecto de cómo éstas medidas contribuyen al control de la contaminación atmosférica en Hermosillo.

---

65. SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005), p. 13.

En contraste, el Secretariado no recomienda un expediente de hechos respecto de aseveraciones sobre las cuales México proporcionó información relacionada con actos de aplicación, que parecen responder adecuadamente a cuestiones centrales planteadas por los Peticionarios. Sin pretender sentar una conclusión sobre si México ha omitido aplicar efectivamente su legislación ambiental con respecto a tales aseveraciones, el Secretariado estima conveniente no recomendar en esos casos un expediente de hechos.

**1. *Se recomienda un expediente de hechos respecto de algunas omisiones del gobierno de Sonora y el ayuntamiento de Hermosillo***

Los Peticionarios aseveran que los gobiernos de Sonora y Hermosillo han omitido establecer y operar o, en su caso, autorizar el establecimiento y operación de centros de verificación para vehículos destinados al uso particular y al servicio público de transporte. Alegan además que el gobierno de Sonora ha omitido proponer los planes para la verificación, seguimiento y control de los valores establecidos en las NOM aplicables. Afirman también que el municipio de Hermosillo no lleva a cabo las acciones necesarias para reducir o controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, a efecto de asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.

**a. *Establecer programas de verificación vehicular obligatoria, así como establecer y operar centros de verificación vehicular.*** Los artículos 7, fracción III, y 8, fracción III, de la LGEEPA; 4, fracción III, del RPCCA; 73, fracciones V y VII, y 85, inciso B) fracción I, de la LEES establecen que corresponde a los gobiernos de Sonora y Hermosillo la prevención y control de la contaminación atmosférica proveniente de fuentes móviles; el establecimiento de requisitos y procedimientos para regular las emisiones de contaminantes de vehículos automotores; la aplicación de medidas de control de tránsito; la suspensión de la circulación en casos graves de contaminación, y la instrumentación de programas de verificación vehicular obligatoria, con exención sólo de los vehículos destinados al transporte público federal.

Los Peticionarios aseveran que los gobiernos de Sonora y Hermosillo no han puesto en marcha un programa de verificación vehicular en Hermosillo, ni han establecido u operado, por sí mismos o por terceros, centros de verificación.<sup>66</sup> La información proporcionada por los

---

66. Petición, p. 6.

Peticionarios indica que el gobierno de Sonora no ha aplicado este programa porque no cuenta con información sobre la calidad del aire.<sup>67</sup>

México confirmó en su respuesta que no instrumenta el programa de verificación vehicular porque no cuenta con datos adecuados sobre las emisiones generadas por los vehículos y su impacto en la calidad del aire. México justificó que “el Municipio de Hermosillo se enfrenta año con año a variaciones climatológicas extremas, situación natural que impide realizar un análisis preciso de monitores en el que se obtengan los datos necesarios para elaborar y operar un Programa de Verificación Vehicular.”<sup>68</sup> México argumenta que está preparando la instalación de una estación de monitoreo de gases ambientales para la elaboración del programa correspondiente.<sup>69</sup> Afirma que, dadas las condiciones ambientales en Hermosillo y la prioridad de mitigar los niveles de PST y PM<sub>10</sub> en la ciudad, el Municipio realiza acciones de *buena fe* para asignar sus recursos a acciones que resultan más efectivas, consistentes en un programa de pavimentación y un programa de transporte público.

Tal como se explica al final de esta notificación, el Secretariado encuentra que la decisión de asignar recursos a los programas de pavimentación y de transporte público no impide elaborar un expediente de hechos sobre la omisión en la instrumentación de un programa de inspección vehicular. Respecto del programa de verificación vehicular obligatoria, hay cuestiones centrales abiertas tales como las acciones que las autoridades correspondientes han tomado para cumplir con los artículos 7, fracción III, y 8, fracción III, de la LGEEPA; 4, fracción III, del RPCCA; 73, fracciones V y VII, y 85, inciso B) fracción I, de la LEES. Por ejemplo, hay cuestiones abiertas sobre si existe un borrador de programa de inspección vehicular, si tal programa está en proceso de elaboración, si se ha definido su alcance y si se tienen programados —o estimados— recursos para en un momento dado ponerlo en marcha. Por cuanto a la obligación de instrumentar un programa de verificación vehicular, el Secretariado ya ha determinado que una petición que asevere que una Parte omite la aplicación de una obligación impuesta sobre sí misma, puede ser materia para la elaboración de un expediente de hechos, incluso si la disposición legal no establece un plazo específico y deja ciertas cuestiones a la discreción del gobierno.<sup>70</sup>

67. Oficio número 10-1978-04 de fecha 11 de noviembre de 2004, emitido por el Secretario de Infraestructura Urbana y Ecología.

68. Respuesta de la Parte, p. 61.

69. *Ibid.*, p. 62.

70. SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Determinación con base en el artículo 14(1) (16 de diciembre de 2004), p. 4. Véase también SEM 03-001 (*Ontario Power Generation*), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (19 de septiembre de 2003), pp. 4-5.

Un expediente de hechos podría contener información relevante sobre los retos relacionados con la aplicación efectiva de las disposiciones citadas por los Peticionarios a través de un programa de inspección vehicular. En la preparación de un expediente de hechos, el Secretariado podría recabar información sobre el estado del sistema de monitoreo de gases ambientales en Hermosillo para establecer un programa de inspección vehicular; el historial de datos que se requeriría para poner en marcha dicho programa; las medidas que se han tomado para prepararlo y planificarlo, y la instrumentación de otras estrategias para hacerlo más efectivo.

**b. Proponer los planes para la verificación, seguimiento y control de los valores establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas NOM-020-SSA1-1993 a NOM-026-SSA1-1993.** Los artículos 7, fracción XIII de la LGEEPA; 16 y 41, fracción I del RPCCA; 73, fracciones VI y IX de la LEES, y las NOM que fijan criterios para evaluar la calidad del aire ambiental<sup>71</sup> establecen que corresponde al estado de Sonora integrar y operar los sistemas de monitoreo de la calidad del aire; elaborar informes sobre el estado del medio ambiente, y preparar planes para verificar, dar seguimiento y monitorear los valores establecidos de ozono (O<sub>3</sub>), monóxido de carbono (CO), dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>), dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), partículas suspendidas totales (PST) y partículas menores a 10 micras (PM<sub>10</sub>). El

71. NOM-020-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al ozono (O<sub>3</sub>). Valor normado para la concentración de ozono (O<sub>3</sub>) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-021-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al monóxido de carbono (CO). Valor permisible para la concentración de monóxido de carbono (CO) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-022-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>). Valor normado para la concentración de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-023-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>). Valor normado para la concentración de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-024-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto a las partículas suspendidas totales (PST). Valor permisible para la concentración de partículas suspendidas totales (PST) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-025-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto a las partículas menores de 10 micras (PM<sub>10</sub>), valor permisible para la concentración de partículas menores de 10 micras (PM<sub>10</sub>) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población; NOM-026-SSA1-1993: Salud ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al plomo (Pb). Valor normado para la concentración de plomo (Pb) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población.

plazo específico para proponer dichos planes de verificación es de 180 días naturales posteriores a la publicación de las NOM de calidad del aire ambiental. Los Peticionarios afirman que dicho plazo venció a mediados de 1995.

La obligación de proponer estos planes y programas está claramente impuesta por la legislación ambiental de México, al fijar la acción y el plazo concretos para que el gobierno del estado de Sonora proponga instrumentos de verificación, seguimiento y control de las NOM de calidad del aire ambiental citadas en la petición. Dichas normas fijan valores límites de concentración de contaminantes, como medida de protección a la salud de la población, como criterio para establecer políticas ambientales y como referencia en las acciones de prevención y control de la contaminación ambiental.<sup>72</sup>

México explica que el municipio de Hermosillo ha puesto en marcha el PEMCA a fin de “evaluar los niveles de contaminación del aire, comparándolos con las NOM sobre PST y PM<sub>10</sub>.”<sup>73</sup> Este programa de evaluación y mejoramiento de la calidad del aire cuenta con tres estaciones de monitoreo de PM<sub>10</sub> y PST ubicadas en el noroeste, norte y centro de la ciudad de Hermosillo. De acuerdo con México, es un “diagnóstico confiable del estado que guarda la atmósfera urbana en Hermosillo”<sup>74</sup> que sirve para desarrollar acciones para el mejoramiento de la calidad del aire en la ciudad y que, en resumen, es la base para aplicar una normatividad más estricta.<sup>75</sup> El gobierno de México afirma también que los resultados del PEMCA muestran que se ha mejorado la calidad del aire en la ciudad, gracias a las actividades del Municipio en beneficio de la calidad del aire.

El Secretariado hizo una revisión de los reportes del PEMCA, a la luz de la respuesta y de las NOM sobre calidad del aire ambiental. El PEMCA se orienta al monitoreo de PM<sub>10</sub> y PST, dejando fuera el monitoreo de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y plomo previsto en las NOM aplicables.<sup>76</sup> Si bien la respuesta indica que se monitorean SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub> a través de estaciones propiedad de la Semarnat y de empresas privadas, queda abierta la cuestión de si dicho monitoreo contribuye —y cómo lo hace— a la verificación de las NOM señaladas en este apartado y, en general, a la gestión y control de

72. Véase el apartado 0, “Introducción”, de las citadas NOM.

73. Respuesta, p. 46.

74. *Ibid.*, p. 59.

75. *Ibid.*

76. Véase la nota 71, *supra*.

la calidad del aire en Hermosillo, ya que los registros de dicho monitoreo no se anexaron a la respuesta, ni tampoco forman parte de los reportes del PEMCA.

México expone que las condiciones ambientales de Hermosillo son tales que es razonable enfocarse sólo en el monitoreo de partículas; no obstante, los reportes del PEMCA han recomendado desde el 2000 la creación de una red de monitoreo de gases ambientales y han reconocido que, además del polvo atribuible a la falta de pavimentación, las emisiones de vehículos automotores son una de las principales fuentes de contaminación atmosférica en la ciudad.<sup>77</sup>

Los reportes del programa PEMCA contienen una sección de recomendaciones que parecen orientar a las autoridades ambientales en Hermosillo. Sin embargo, no resulta claro que éstas tengan algún efecto en el desarrollo de acciones de control de la calidad del aire o en la aplicación de normatividad más estricta, como lo afirma México en su respuesta. Entre las recomendaciones emitidas por el PEMCA, hay algunas que coinciden con aspectos centrales planteados en la petición, como la revisión de estrategias sobre emisiones automotrices,<sup>78</sup> el desarrollo de programas para mejorar la calidad del aire<sup>79</sup> y la instrumentación de un programa de verificación vehicular.<sup>80</sup> También señala que las acciones de pavimentación deberían considerar las zonas con mayores índices de contaminación.<sup>81</sup> La respuesta no dejó ver si las recomendaciones del PEMCA tienen algún seguimiento por parte de las autoridades ambientales.

El PEMCA identifica las limitaciones del sistema de monitoreo existente, al reconocer que el equipo “resulta muy obsolet[o] para observar tendencias diarias y anuales por lo que se recomienda su automatización [...] para advertir a la población sobre la calidad del aire.”<sup>82</sup> Los reportes también han documentado la falta de equipo para tomar lecturas<sup>83</sup> y la escasez de información para conocer el estado de PM<sub>10</sub> en la

77. Reportes técnicos del PEMCA, febrero a diciembre de 2000, p. 6; febrero de 2001 a enero de 2002, p. 11; enero a diciembre de 2004, p. 13.

78. Reportes técnicos del PEMCA, febrero a diciembre de 2000, pp. 5-6, y 4 de mayo de 2001 a 30 de mayo de 2002, pp. 12, 13.

79. Reportes técnicos del PEMCA, 4 de febrero de 2001 a 30 de enero de 2002, p. 12, y enero a diciembre de 2004, pp. 14, 15.

80. Reportes técnicos del PEMCA, 4 de febrero de 2001 a 30 de enero de 2002, p. 12, y 4 de mayo de 2001 a 30 de mayo de 2002, pp. 12, 13.

81. Reporte técnico del PEMCA, enero a diciembre de 2004, pp. 14, 15.

82. *Ibid.*

83. Boletín PEMCA, enero de 2002, p. 1. Durante este periodo se indica que no se pudieron tomar lecturas de monitoreo por falta de cartas Dickson (gráficas registradoras de flujo volumétrico), así como por la falta de motores; Reporte técnico del PEMCA, julio

ciudad.<sup>84</sup> Al consultar los resultados, se notaron inconsistencias en la presentación de la información, lo que suscita preocupaciones sobre la comparabilidad de datos. En algunos casos se presentan las estaciones noreste, noroeste y centro,<sup>85</sup> y en otros, las estaciones norte, noroeste y sur;<sup>86</sup> la información se presenta como reportes mensuales,<sup>87</sup> reportes periódicos<sup>88</sup> o reportes anuales,<sup>89</sup> y hay también inconsistencias en la comparación de valores previstos en la norma correspondiente.<sup>90</sup> El Secretariado no encuentra cómo, basándose en datos inconsistentes, la respuesta concluye que se han registrado mejoras en la calidad del aire.

Tal como se hizo notar anteriormente, el Secretariado ha estimado que una petición que asevera que una Parte ha omitido la aplicación de una obligación legal impuesta sobre sí misma, puede ser materia para la elaboración de un expediente de hechos.<sup>91</sup> La respuesta deja abiertas cuestiones centrales en relación con la instrumentación del mandato legal de monitoreo de contaminantes. Un expediente de hechos ayudaría a entender mejor cuáles son las metas y acciones estatales y municipales en la ciudad de Hermosillo para preparar e instrumentar los planes y programas de monitoreo de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y plomo. También presentaría información que ayudaría a conocer cómo se armonizan los datos del PEMCA con los objetivos de otros programas, tales como los de

---

de 2003, p. 1. El reporte técnico del PEMCA de julio de 2003 menciona que el monitoreo, en dicho mes, estuvo limitado por la falta de motores para el monitoreo y que sólo las estaciones de monitoreo CBTIS (Centro de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios) y Cesues (Centro de Estudios Superiores del Estado de Sonora) recolectaron datos.

84. Reporte técnico del PEMCA, enero a diciembre de 2004, pp. 5, 9. Este reporte reconoce grandes lagunas en periodos extensos de muestreo por la falta de filtros para instalar, y recomienda que se automaticen los equipos de monitoreo para una mejor lectura. En el reporte técnico del PEMCA para 2005 se constató que para “la estación COBACH Villa de Seris sólo 2 de los 4 trimestres del año son válidos, por lo que la estación no se le puede validar”, p. 13.
85. Reporte técnicos del PEMCA, febrero-diciembre de 2000 y 2001-2002.
86. Reporte técnico PEMCA, 2005.
87. Reportes técnicos del PEMCA, enero de 2002; febrero de 2002; marzo de 2002; abril de 2002; mayo de 2002; junio de 2002; julio de 2002; agosto de 2002; septiembre de 2002; abril de 2003; junio de 2003; julio de 2003; agosto de 2003; septiembre de 2003, y octubre de 2003.
88. Reportes técnicos del PEMCA, febrero-diciembre de 2000; febrero de 2001 a enero de 2002; mayo de 2001 a mayo de 2002; enero-diciembre de 2004.
89. Reporte técnico del PEMCA, 2005.
90. Por ejemplo, en el reporte anual de PST para 2004 se comparan valores con el límite promedio anual, mientras que en 2005 se comparan valores con el promedio de 24 horas.
91. Véase la nota 70, *supra*.

verificación vehicular, pavimentación y transporte público. Por otro lado, podría abordar el papel que tienen las recomendaciones del PEMCA en el control de la contaminación atmosférica y la aplicación efectiva de la legislación ambiental. Asimismo, un expediente de hechos podría contener información sobre el alcance del actual sistema de monitoreo y las mejoras a éste que se tengan programadas.

*c. Reducir o controlar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, sean de fuentes artificiales o naturales, fijas o móviles, a efecto de asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico.* El artículo 13 del RPCCA establece que las emisiones de contaminantes a la atmósfera deben ser reducidas o controladas a fin de asegurar una calidad del aire satisfactoria para el bienestar de la población y el equilibrio ecológico. México se limitó a abordar esta cuestión sólo con relación al PEMCA, al señalar que la calidad del aire se ha mejorado visiblemente.<sup>92</sup> Asimismo, afirma que la calidad del aire está en función de otros factores, incluidos el volumen y estado de los vehículos y las emisiones de fuentes fijas. El Secretariado considera que las acciones para reducir y controlar las emisiones de gases contaminantes constituyen una cuestión central que puede abordarse con relación al PEMCA, al programa de verificación vehicular o a otras acciones para lograr los fines del artículo 13 del RPCCA.

Un expediente de hechos podría presentar información sobre las acciones específicas para reducir y controlar las emisiones de contaminantes en la ciudad de Hermosillo, particularmente las de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y plomo, que no están incluidos en el monitoreo del PEMCA. También podría presentar información sobre la posibilidad de, a través de un programa de verificación vehicular, reducir o controlar efectivamente las emisiones de fuentes móviles.

*d. Expedir el programa municipal de protección al ambiente.* El artículo 8, fracción XV, de la LGEEPA faculta a las autoridades municipales para formular un programa municipal de protección al ambiente. México asevera que el Municipio cuenta con una facultad discrecional en la expedición del programa municipal de protección al ambiente, la cual no se traduce en una obligación para hacerlo en un término determinado, puesto que las normas que confieren facultades no imponen obligaciones, y por tanto, desde su perspectiva, no resulta exigible.<sup>93</sup>

---

92. Respuesta de la Parte, p. 63.

93. Respecto de este argumento de la Parte, contrasta la tesis en materia administrativa emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: PODER. EL

Apunta, además, que el Municipio aplica dicho programa, aunque en la respuesta no se hace ninguna otra referencia a él ni tampoco se incluye como anexo información al respecto. La respuesta no deja ver si —y, en todo caso, cómo— el municipio de Hermosillo ejerce su facultad de formular, instrumentar y evaluar el programa municipal de protección al ambiente. Aún cuando no se analiza si el artículo 8 fracción XV de la LGEEPA impone una obligación en estricto sentido a los municipios, el Secretariado considera que la información relacionada con las acciones de Hermosillo de establecer un programa municipal de protección al ambiente debe incluirse en la realización de un expediente de hechos, con el fin de comprender el contexto de las acciones del municipio de Hermosillo respecto del monitoreo de contaminantes y la verificación vehicular.

**2. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de las supuestas omisiones del gobierno federal***

Los Peticionarios aseveran que la Semarnat y la Profepa han omitido: **a)** vigilar y promover el cumplimiento de las normas oficiales mexicanas sobre control de la contaminación atmosférica en el estado de Sonora y, en particular, en el municipio de Hermosillo; y **b)** emitir recomendaciones al gobierno del estado de Sonora y al ayuntamiento de Hermosillo para que lleven a cabo acciones de prevención y control de la contaminación del aire. Los Peticionarios señalaron las obligaciones a cargo de ambos gobiernos a las que supuestamente deben orientarse las recomendaciones de la federación.<sup>94</sup>

**a. *Vigilar y promover el cumplimiento de las NOM.*** Los artículos 5, fracciones II, V y XIX, y 16 de la LGEEPA, y 3, fracción VII, del RPCCA establecen atribuciones para que la federación aplique los instrumentos de la política ambiental; expida las normas oficiales mexicanas; realice acciones de vigilancia de las materias previstas en la ley, y efectúe acciones de protección a la atmósfera en las zonas y fuentes emisoras de jurisdicción federal.

México señaló en su respuesta que ha realizado 18 visitas de inspección a establecimientos de jurisdicción federal ubicados en el

---

USO DE ESTE VERBO EN LAS DISPOSICIONES LEGALES NO NECESARIAMENTE IMPLICA UNA FACULTAD DISCRECIONAL, Semanario Judicial de la Federación VI, agosto de 1997, p. 217, “En el ámbito legislativo el verbo ‘poder’ no necesariamente tiene el significado de discrecionalidad, sino que en ocasiones se utiliza en el sentido de ‘obligatoriedad’, pues en tal hipótesis se entiende como un deber [...]”.

94. Petición, pp. 5-6.

municipio de Hermosillo y ha emitido 15 resoluciones y un acuerdo de conclusión de un procedimiento administrativo. Informó, además, el tipo de irregularidades en materia de control de la contaminación a la atmósfera que encontró durante sus visitas de inspección, las cuales han derivado en la imposición de multas por un monto total de 325,000 pesos; adjuntó copia de dos procedimientos administrativos instaurados por la Profepa, y puso a disposición del Secretariado otros expedientes de aplicación de la ley para su consulta.<sup>95</sup>

El Secretariado no encuentra razones que ameriten la elaboración de un expediente de hechos a este respecto, ya que la información que presenta México sobre la realización de visitas de inspección, emisión de resoluciones administrativas e imposición de las multas respectivas por omisiones a la legislación ambiental parece responder satisfactoriamente a las aseveraciones de la petición. La petición no contiene mayor información que indique en qué sentido la federación ha dejado de vigilar y promover las NOM en materia de contaminación atmosférica.

**b. Emitir recomendaciones al gobierno del estado de Sonora y al ayuntamiento de Hermosillo.** El artículo 5 fracción XVIII de la LGEEPA otorga la facultad a la federación para emitir recomendaciones a las autoridades con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

México aclaró en su respuesta que las recomendaciones a autoridades federales, estatales y municipales a que se refieren los Peticionarios están contempladas en el artículo 195 de la LGEEPA<sup>96</sup> y proceden sólo si se interpone una denuncia popular ante la Profepa.<sup>97</sup> México informó que, no obstante dicho requisito, ha llevado acciones de cooperación mediante un acuerdo celebrado entre la Semarnat y el estado de Sonora para llevar a cabo el programa de monitoreo atmosférico en diversos municipios, incluido el de Hermosillo.<sup>98</sup>

---

95. Respuesta de la Parte, p. 51.

96. LGEEPA, artículo 195. Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, entonces la Profepa emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones correspondientes. Las recomendaciones que emita la Profepa serán públicas, autónomas y no vinculatorias.

97. Respuesta de la Parte, p. 52.

98. Respuesta de la Parte, Acuerdo de Coordinación Específico que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y el estado de Sonora, con el objeto de llevar a cabo el Programa de Gestión y Evaluación de la Calidad del Aire, relativo a la operación de equipo de monitoreo atmosférico en los municipios de Agua Prieta,

El Secretariado nota que el artículo 5, fracción XVIII, no remite expresamente al artículo 195 de la LGEEPA, por lo que la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades puede entenderse en un sentido más amplio que el argumentado por México. Se entiende también que la federación puede emitir recomendaciones sobre algunas obligaciones a cargo de los gobiernos de Sonora y Hermosillo, como las de monitoreo de contaminantes a la atmósfera. México adjuntó a la respuesta un Acuerdo de Coordinación suscrito entre la Semarnat, el estado de Sonora y varios municipios, incluido el de Hermosillo. En virtud de este Acuerdo de Coordinación, la Semarnat accede a emitir recomendaciones a los municipios para la operación del equipo de monitoreo atmosférico.<sup>99</sup> Este acuerdo fue establecido con fundamento en el artículo 5, fracción XVIII, que sirve de base legal para las recomendaciones que supuestamente no se han emitido. A la luz de la respuesta, el Secretariado no identifica la existencia de cuestiones abiertas que ameriten la elaboración de un expediente de hechos.

**3. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de algunas supuestas omisiones del gobierno del estado de Sonora***

Los Peticionarios afirman que en el ámbito estatal, el poder ejecutivo del gobierno del estado de Sonora y las secretarías de Infraestructura Urbana y Ecología, y de Salud del propio gobierno del Estado han omitido: **a)** llevar a cabo las acciones de prevención y control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción estatal; **b)** definir en el Plan Estatal de Desarrollo Urbano las zonas en que esté permitida la instalación de industrias contaminantes; **c)** vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOM sobre control de la contaminación atmosférica; **d)** expedir las normas técnicas ecológicas sobre la materia, y **e)** expedir los reglamentos, las circulares y las demás disposiciones en materia de contaminación atmosférica, así como actualizar el plan estatal de ecología.

**a. *Acciones de prevención y control de la contaminación del aire.*** Los artículos 7, fracción III, de la LGEEPA; 4 del RPCCA, y 73, fracción I, de la

---

Cajeme, Cananea, Hermosillo, Naco, Nacozeni de García, Navojoa, Nogales y San Luis Río Colorado, Son., publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de septiembre de 2000.

99. “[C]orresponde a la ‘SEMARNAP’ [...] Brindar a los ‘MUNICIPIOS’ la asesoría técnica que éstos le requieran para la más adecuada y eficaz operación de las estaciones de monitoreo atmosférico. [...] Participar en la capacitación del personal técnico. [...] Efectuar las actividades de supervisión y auditoría al sistema de monitoreo atmosférico [...]” *Ibid.*, p. 32.

LEES confieren facultades para que los estados y municipios realicen la prevención y control de la contaminación de la atmósfera al interior de su jurisdicción.

México manifiesta que los permisos en materia de impacto ambiental<sup>100</sup> y las licencias de funcionamiento que ha emitido incluyen medidas para reducir la contaminación atmosférica. Argumenta que ha desarrollado programas de rescate de flora, reforestación, riego, pavimentación y manejo adecuado de residuos.<sup>101</sup> Añade que ha celebrado acuerdos y acciones de coordinación con la Semarnat<sup>102</sup> e instituciones educativas.<sup>103</sup> Informa que entre 2003 y 2005 realizó la donación de 28,798 plantas y que en 2005 autorizó cinco quemas a cielo abierto para la realización de simulacros. Aclara que todas estas acciones tienen una injerencia en el control de la contaminación atmosférica. A la luz de la respuesta y ante la falta de aseveraciones más específicas, el Secretariado no encuentra cuestiones abiertas que ameriten la elaboración de un expediente de hechos.

**b. Plan Estatal de Desarrollo Urbano.** Los artículos 112, fracción II, y 73, fracción II, de la LEES establecen la obligación a cargo de los gobiernos de Sonora y Hermosillo, en el ámbito de su respectiva competencia, de aplicar criterios generales de protección a la atmósfera al definir zonas para la instalación de industrias contaminantes.

México adjuntó a su respuesta el Programa Estatal de Desarrollo, el cual contiene consideraciones sobre la protección al ambiente. El Secretariado nota que, a pesar de no incluir zonas para la instalación de industrias contaminantes, estas sí se definen en el programa municipal de desarrollo urbano de Hermosillo. El Secretariado no estima necesario recomendar un expediente de hechos en este sentido, porque los criterios generales de protección a la atmósfera en la zonificación urbana están previstos en las acciones del gobierno de Hermosillo.

**c. Vigilar y hacer cumplir las NOM sobre control de la contaminación atmosférica.** El artículo 7, fracción XIII de la LGEEPA otorga al estado de Sonora la facultad de vigilar el cumplimiento de las NOM expedidas por la federación en materia de contaminación a la atmósfera. La petición

---

100. La Parte afirma la existencia de 451 resoluciones en materia de impacto ambiental. Respuesta de la Parte, p. 53.

101. Respuesta de la Parte, p. 54.

102. Véase la nota 98, *supra*.

103. Respuesta de la Parte, p. 54.

hizo cita de las NOM que fijan límites máximos permisibles de contaminantes provenientes de fuentes fijas y móviles.<sup>104</sup>

México argumentó que la Secretaría de Infraestructura Urbana y Ecología del estado de Sonora ha realizado en el periodo de 1999 al 2005 un total de 90 visitas de inspección con el objeto de verificar el cumplimiento de diversas disposiciones jurídicas, incluidas las NOM en materia de contaminación atmosférica. Las visitas de inspección han resultado en imposición de sanciones, incluidas multas y clausuras, así como medidas técnicas para corregir las irregularidades detectadas. México adjuntó copia de un expediente administrativo mediante el cual se realizó la inspección para verificar el cumplimiento de límites máximos permisibles establecidos en las normas.<sup>105</sup>

La respuesta de México parece contestar a la aseveración de los Peticionarios y, al no haber señalamientos específicos en la petición sobre cómo la autoridad ambiental no está aplicando efectivamente esta disposición, el Secretariado no encuentra razones suficientes para recomendar un expediente de hechos a este respecto.

**d. Expedir las normas técnicas ecológicas sobre la materia.** El artículo 75 de la LEES establece que la emisión de contaminantes a la atmósfera se sujetará a las normas técnicas ecológicas expedidas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del estado de Sonora.

México señala en su respuesta que conforme a lo dispuesto por el artículo Cuarto Transitorio de la LEES, se aplican de manera supletoria las disposiciones de la LGEEPA, sus reglamentos y normatividad en materia de emisiones a la atmósfera. La respuesta también incluyó un listado de las NOM en materia de medición de contaminantes en la atmósfera y emisiones de fuentes fijas y móviles. La información que proporciona México parece responder satisfactoriamente a la aseveración de los Peticionarios sobre la supuesta falta de normas en materia de emisiones y, ante la carencia de aseveraciones específicas sobre la ausencia de normatividad, el Secretariado no encuentra razones suficientes para recomendar un expediente de hechos a este respecto.

---

104. NOM-040-SEMARNAT-2002, NOM-043-SEMARNAT-1993, NOM 085-SEMARNAT-1994, NOM-121-SEMARNAT-1997, NOM-041-SEMARNAT-1999, NOM-042-SEMARNAT-1999, NOM-044-SEMARNAT-1993, NOM-045-SEMARNAT-1996, NOM-048-SEMARNAT-1993 y NOM-050-SEMARNAT-1993.

105. Respuesta de la Parte, anexo U (Prueba 21).

*e. Expedir legislación en materia de contaminación de la atmósfera y actualizar el plan estatal de ecología.* Los artículos 10 de la LGEEPA y 139 de la LEES confieren al estado de Sonora atribuciones para expedir las disposiciones legislativas, reglamentarias o de índole administrativa en materia ambiental. En su respuesta México argumentó que no existen vacíos en la expedición de la legislación local en materia de emisiones a la atmósfera, puesto que la LEES prevé la aplicación supletoria de la legislación federal en ausencia de disposiciones de observancia general en el estado de Sonora. A la luz de la respuesta de México y al no haber mayores aseveraciones sobre la supuesta ausencia de legislación en materia de emisiones, el Secretariado no encuentra razones suficientes para recomendar un expediente de hechos a este respecto.

Con respecto al plan estatal de ecología, el Secretariado no encontró razones suficientes para recomendar un expediente de hechos puesto que las disposiciones citadas no se relacionan con dicho instrumento. Si bien la respuesta de México no abordó con detalle esta aseveración, tampoco se desprende cómo debía hacerlo, ya que la petición no contuvo argumentos específicos ni señaló dónde se encuentra fundamentada la supuesta obligación. Ante la falta de razones suficientes, el Secretariado no recomienda este aspecto para su inclusión en un expediente de hechos.

#### *4. No se recomienda un expediente de hechos respecto de algunas omisiones del ayuntamiento de Hermosillo*

Los Peticionarios sostienen que el ayuntamiento de Hermosillo ha omitido: **a)** llevar a cabo las acciones de prevención y control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción municipal; **b)** definir en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes; **c)** vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOM sobre control de la contaminación atmosférica; **d)** integrar la Comisión Municipal de Ecología prevista en el artículo 138 de la ley local en la materia, y **e)** expedir los reglamentos, las circulares y demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, la exacta observancia de la ley ambiental del Estado, entre otros, el reglamento municipal de ecología, el programa de respuesta a contingencias ambientales y un programa de administración de la calidad del aire.

*a. Acciones de prevención y control de la contaminación del aire en bienes y zonas de jurisdicción municipal.* Los artículos 4, fracción III, del RPCCA y 73, fracción I, de la LEES otorgan facultades al municipio de Hermosillo

para realizar las acciones de prevención y control de la contaminación del aire en zonas y bienes de jurisdicción municipal.

México asevera en su respuesta que Hermosillo realiza las acciones necesarias para prevenir y controlar la contaminación atmosférica en el municipio, ya que lleva a cabo el monitoreo de la calidad del aire en la ciudad a través del PEMCA. Asegura que con los datos del PEMCA se está aplicando normatividad ambiental más estricta. México afirma también que Hermosillo cuenta con mecanismos de evaluación de impacto ambiental para asegurarse de que los establecimientos cumplan con la normatividad ambiental existente. Señala que mediante el programa de Atención de Denuncias Ambientales, se atienden peticiones de la ciudadanía sobre cuestiones ambientales de competencia municipal. Informa que en el caso de la contaminación atmosférica, se han atendido casos de quemas de basura, cocinas de leña y uso de solventes y pinturas en sitios abiertos y ladrilleras, por lo que —asevera— durante 2003 se atendieron 36 casos, mientras que en 2005 se atendieron 39 asuntos.

El Secretariado considera que, al no haberse elaborado en la petición argumentos más específicos sobre la supuesta omisión respecto de las acciones de prevención y control de la contaminación del aire en zonas y bienes de jurisdicción municipal, no procede continuar revisando esta aseveración en un expediente de hechos.

**b.** *Definir en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano las zonas en que sea permitida la instalación de industrias contaminantes.* Los artículos 13, fracción I, del RPCCA y 73, fracción II, de la LEES establecen que la calidad del aire debe ser satisfactoria en los asentamientos humanos; estipulan, asimismo, la obligación de aplicar criterios generales de protección a la atmósfera, definiendo zonas para la instalación de industrias contaminantes.

México adjuntó a su respuesta el Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo<sup>106</sup> e indicó la dirección de Internet del gobierno municipal para acceder al documento completo.<sup>107</sup> El programa contiene una evaluación del medio físico,

106. Programa Municipal de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Hermosillo; actualización de 2003; aprobado en sesión del cabildo el 21 de agosto de 2003; publicado en el boletín oficial del gobierno del Estado.

107. Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Hermosillo. Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora. URL: [http://www.hermosillo.gob.mx/control.php?&topgroupname=Inicio&groupname=Gobierno&subgroupname=paramunicipal\\_implan&contentname=pmdu](http://www.hermosillo.gob.mx/control.php?&topgroupname=Inicio&groupname=Gobierno&subgroupname=paramunicipal_implan&contentname=pmdu). Respuesta de la Parte, anexo V (Prueba 22).

social y económico de la ciudad. Señala que “las áreas industriales en general y, en particular, las emisoras de altos índices de contaminación atmosférica, deberán emplazarse a sotavento de las localidades del Centro de Población, para facilitar la eliminación de contaminantes y reducir los riesgos.”<sup>108</sup> El programa también incluye el requisito para las instalaciones industriales de presentar la autorización en materia de impacto ambiental, la cual —como indicó México— contiene restricciones en materia de contaminación atmosférica.<sup>109</sup> Los planos del programa delimitan la zonificación primaria del centro urbano, que reconoce la estructura urbana de la ciudad y restringe las zonas para las actividades de *micro industria, industria ligera, industria mediana e industria pesada*.

La respuesta parece responder adecuadamente a la aseveración de los Peticionarios, ya que al parecer el municipio de Hermosillo hizo consideración de los artículos 13, fracción I, del RPCCA y 73, fracción II, de la LEES en el Programa Municipal de Desarrollo Urbano. Por lo demás, no existen en la petición afirmaciones que cuestionen de manera específica las posibles deficiencias del programa, por lo que el Secretariado considera que no se amerita hacer una revisión de esta aseveración en un expediente de hechos.

c. *Vigilar y hacer cumplir en la esfera de su competencia las NOM sobre control de la contaminación atmosférica.* El artículo 8, fracciones III y XII, de la LGEEPA establece que corresponde a los municipios aplicar las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica. Los Peticionarios también citaron las NOM que supuestamente ha dejado de aplicar el gobierno de México.

México señala en su respuesta que Hermosillo instrumenta el PEMCA y el Programa de Atención de Denuncias Ambientales para vigilar el cumplimiento con los límites máximos permisibles establecidos en las NOM. Señala que se han atendido las peticiones de la ciudadanía en el ámbito de competencia municipal, lo que arrojó en 2003 y 2005 la atención de 75 casos.

Respecto de las afirmaciones de México en cuanto al PEMCA, el Secretariado ya ha hecho el análisis respectivo. En cuanto a la vigilancia de las NOM, como ya se ha mencionado en el inciso a), México presentó información en la que sustenta que hay acciones de inspección y

108. Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Hermosillo, p. II-15.

109. “En dichas resoluciones se condiciona a los responsables a implementar medidas mediante las cuales, se minimizan, evitan o mitigan impactos ambientales sobre la calidad del aire...” Respuesta de la Parte, p. 44.

vigilancia puestas en marcha por el municipio de Hermosillo, por lo que, al no existir afirmaciones específicas de los Peticionarios, el Secretariado considera que esta aseveración no amerita su revisión en un expediente de hechos.

**d. Integrar la Comisión Municipal de Ecología prevista en el artículo 138 de la ley local en la materia.** El artículo 138 de la LEES establece que en cada municipio del estado de Sonora, se integrará una Comisión Municipal de Ecología, la cual sesionará en los términos del reglamento respectivo. México en su respuesta afirmó que Hermosillo está trabajando en un proyecto de reglamento en materia de impacto ambiental en el que se dará mayor claridad a las funciones de dicha Comisión. Señala que en ausencia de ésta, actualmente opera el Consejo Consultivo para el Desarrollo Sustentable, creado mediante un acuerdo con el objeto de proteger los ecosistemas y recursos naturales, propiciando su aprovechamiento sustentable. El Consejo Consultivo cuenta con funciones de coordinación institucional previstas en el acuerdo por el que fue creado —publicado en el DOF el 21 de abril de 1995—, las cuales coinciden con las funciones que se prevén en la LEES para la Comisión Municipal de Ecología.

El Secretariado no encuentra razones que le permitan considerar las aseveraciones respecto a la Comisión Municipal de Ecología en el expediente de hechos que se recomienda mediante esta notificación.

**e. Expedir los reglamentos, las circulares y demás disposiciones de observancia general que resulten necesarias para proveer, en su esfera administrativa, la exacta observancia de la ley ambiental del Estado, entre otros, el reglamento municipal de ecología, el programa de respuesta a contingencias ambientales y un programa de administración de la calidad del aire.** Los artículos 8, fracción XI, y 10 de la LGEEPA, y 73, fracción VIII, y 139 de la LEES otorgan a las autoridades municipales facultades para expedir disposiciones administrativas en sus respectivas circunscripciones y para adoptar las medidas preventivas para evitar contingencias ambientales por contaminación atmosférica.

México señala en su respuesta que, conforme a lo dispuesto por el artículo Cuarto Transitorio de la LEES, en tanto que el ayuntamiento de Hermosillo expide disposiciones de observancia general, se aplican de manera supletoria las disposiciones de la LGEEPA, sus reglamentos y normatividad en materia de emisiones a la atmósfera. También asevera que ha puesto en práctica el PEMCA, con el que lleva a cabo el monitoreo de la calidad del aire de Hermosillo. La respuesta adjuntó el programa

de respuesta a contingencias ambientales,<sup>110</sup> que contiene datos sobre la contaminación atmosférica en el Municipio y las acciones que se proponen para reducir las concentraciones de contaminantes durante la época invernal.

Por las razones anteriormente expuestas respecto al presunto incumplimiento en la adopción de normas estatales,<sup>111</sup> el Secretariado no recomienda mayor consideración de la aseveración relativa a la supuesta falta de normatividad municipal. En cuanto al programa de respuesta a contingencias ambientales, la información de México acerca de las acciones de respuesta ante contingencias ambientales en la época invernal parece responder satisfactoriamente a la aseveración de los Peticionarios sobre la falta del programa respectivo.

México no presenta una respuesta específica con relación a la supuesta omisión en el establecimiento de un programa de administración de la calidad del aire. El Secretariado tampoco pudo identificar la disposición en que se ordena o faculta a la autoridad municipal su elaboración. Asimismo, las aseveraciones de los Peticionarios al respecto son imprecisas. Por lo tanto, el Secretariado considera que las aseveraciones relativas a la supuesta omisión en la elaboración del programa no ameritan preparar un expediente de hechos.

### C. Consideración del artículo 45(1)(a) y (b)

México manifiesta que, de acuerdo a las disposiciones del artículo 45(1) del ACAAN,<sup>112</sup> i) realiza un ejercicio razonable de sus facultades, mediante la adopción discrecional de reglamentos y normas para abatir la contaminación atmosférica, y ii) efectúa la asignación de recursos de *buena fe* a asuntos ambientales de mayor prioridad, mediante acciones de pavimentación, modernización del transporte público, monitoreo y programas de contingencia.<sup>113</sup>

110. Respuesta de la Parte, anexo P (Prueba 16).

111. Véase el apartado V, inciso B, párrafos 3(d) y (e), de esta notificación.

112. Artículo 45: Definiciones:

1. Para los efectos de este Acuerdo:

No se considerará que una Parte haya incurrido en omisiones en “**la aplicación efectiva de su legislación ambiental**”, o en incumplimiento del artículo 5(1) en un caso en particular en que la acción u omisión de que se trate, por otra parte de las dependencias o funcionarios de esa Parte:

(a) refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento de la ley; o

(b) resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad.

113. Respuesta de la Parte, pp. 31-39.

En situaciones anteriores, el Secretariado ha notado que los expedientes de hechos pueden ser una vía adecuada para presentar información que permita al público llegar a sus propias conclusiones respecto de sí, como lo establece el artículo 45(1), una Parte ha ejercido su discreción de manera razonable o ha asignado recursos de *buena fe* a asuntos de mayor prioridad, de tal manera que no ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.<sup>114</sup> El Secretariado examina la respuesta a la luz del artículo 45(1) para determinar si ésta resuelve cuestiones centrales relacionadas con la aplicación efectiva de la legislación ambiental expuestas en la petición.

México explica que la expedición de reglamentos, normas oficiales mexicanas y demás disposiciones jurídicas es un acto discrecional que no surge de una obligación.<sup>115</sup> Argumenta que la adopción de legislación ambiental es una facultad que se ejerce respondiendo a necesidades administrativas, adecuación normativa y recursos.<sup>116</sup> México presenta un listado de la legislación en materia de contaminación atmosférica emitida por el gobierno federal. Alega que tampoco existen vacíos legales en la legislación local y municipal porque tanto la LGEEPA como las disposiciones de ella derivadas se aplican de manera supletoria en el estado de Sonora y el municipio de Hermosillo, de conformidad con el artículo Cuarto Transitorio de la LEES.

Por otra parte, México asevera que las acciones de Sonora y Hermosillo son resultado de decisiones de *buena fe* en la asignación de sus recursos, por lo que optan por otros programas que son más prioritarios en el control de la contaminación atmosférica. México afirma que en lugar de poner en práctica un programa de verificación vehicular, Sonora y Hermosillo han decidido enfocar sus esfuerzos en la eliminación de las partículas de polvo mediante un programa de pavimentación de calles y la instrumentación del programa SUBA.<sup>117</sup>

El Secretariado estima que la adopción de leyes, reglamentos y normas en Sonora y Hermosillo es una cuestión prevista en la LEES mediante la aplicación supletoria de la LGEEPA y las disposiciones emanadas de ella. El Secretariado, por tanto, declina la inclusión de este aspecto en un expediente de hechos.

---

114. SEM-97-006 (*Río Oldman II*), Notificación al Consejo con base en el artículo 15(1) (19 de julio de 1999); SEM-99-002 (*Aves migratorias*), Notificación al Consejo con base en el artículo 15(1) (15 de diciembre de 2000).

115. Respuesta de la Parte, p. 32.

116. *Ibid.*, p. 33.

117. Respuesta de la Parte, p. 62.

Respecto a los argumentos sobre las decisiones de *buena fe* en la asignación de recursos, la respuesta no resuelve cuestiones centrales planteadas en la petición. Si bien los argumentos de México explican por qué el estado de Sonora y el ayuntamiento de Hermosillo utilizaron sus recursos en el programa de pavimentación y el programa SUBA, falta información central sobre cómo estos programas se relacionan con las metas de reducción de contaminantes a la atmósfera, indicadores o datos relacionados con el mejoramiento de la calidad del aire, tal como se explica adelante.

### 1. Programa de pavimentación

La respuesta de México no muestra que el programa de pavimentación del municipio de Hermosillo, incluya objetivos relativos a la contaminación atmosférica; información sobre la calidad del aire; ni demuestra su relación con otras acciones, programas o políticas ambientales.<sup>118</sup> Asimismo, el programa carece de información sobre si existen efectos en la calidad del aire derivados de su instrumentación. Los reportes de monitoreo del aire en Hermosillo<sup>119</sup> no indican si se han mejorado los niveles de PST y PM<sub>10</sub> gracias al programa de pavimentación; si existe alguna meta específica sobre la calidad del aire que el Municipio espera alcanzar con dicho programa, o si hay información para que el Municipio sustente sus expectativas de reducir la contaminación atmosférica mediante la pavimentación de calles. El Secretariado estima que aun cuando México afirma que en 2005 se pavimentaron 283,909 metros cuadrados de calles “en donde el movimiento continuo de vehículos levantaba diariamente toneladas de polvo y residuos de origen biológico”,<sup>120</sup> dicha apreciación no se correlaciona con resultados de monitoreo de PST y PM<sub>10</sub> o algún dato específico.

### 2. Programa SUBA

México señala que Hermosillo lleva a cabo la modernización del transporte público urbano mediante el programa SUBA, a fin de “disminuir las emisiones de gases y polvos de combustión generados por las actuales unidades de transporte, así como la emisión de partículas, toda vez que para el rediseño de las rutas se considera el tráfico de las

---

118. El programa de pavimentación que la Parte alega no se adjuntó a la respuesta, a pesar de estar citado como Prueba 9. El 6 de septiembre de 2006 el Secretariado solicitó a la Parte que proporcionara el programa respectivo y el 2 de febrero de 2007 la Parte envió una copia del plan de pavimentación publicado en el Boletín Oficial de Sonora el 4 de abril del 2005.

119. Respuesta de la Parte, anexos L y M (Prueba 12).

120. Respuesta de la Parte, p. 45.

unidades por calles preferentemente pavimentadas".<sup>121</sup> Al igual que en el programa de pavimentación, México reitera que se trata de decisiones de *buena fe* en la asignación de recursos.

El Secretariado encuentra que falta información sobre las metas del programa SUBA para reducir la contaminación atmosférica en Hermosillo. Los antecedentes<sup>122</sup> y objetivos<sup>123</sup> del programa SUBA plantean como finalidad principal hacer más eficiente el transporte en el Municipio, pero se carece de información sobre cómo el programa SUBA responde a las preocupaciones en materia de contaminación atmosférica.

Un expediente de hechos contribuiría a comprender las características y resultados que los programas de pavimentación y de transporte urbano alcanzan en relación con el programa de inspección vehicular, particularmente con respecto a la reducción de la contaminación atmosférica. Esta información permitiría a las personas interesadas alcanzar sus propias conclusiones en cuanto a la prioridad relativa de los programas de pavimentación y de transporte urbano respecto del programa de inspección vehicular, evaluando las prioridades establecidas por las autoridades correspondientes. También serviría para entender las bases de asignación de recursos a cada cual. Un expediente de hechos podría dar oportunidad para describir a detalle el desarrollo de la recopilación de datos para instrumentar el programa de inspección vehicular, conforme al artículo 85, inciso B, fracción I, de la LEES.

Por lo tanto, el Secretariado considera que los aspectos previstos en el artículo 45(1) presentan cuestiones que pueden abordarse en el expediente de hechos que se recomienda en esta notificación. En congruencia con la práctica del Secretariado de no expresar una conclusión en el proceso de los artículos 14 y 15 sobre si una Parte ha incurrido o no en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, la

---

121. *Ibid.*, p. 46.

122. Antecedentes: insuficiencia de cobertura de rutas actuales; carencia de un sistema de administración y planeación del servicio; falta de control de ingresos y cobranza; obsolescencia de la flota vehicular; ausencia de condiciones adecuadas para la circulación de las unidades, insuficiencia de la señalización y para-buses; y falta de capacitación de los conductores de autobús. Respuesta de la Parte, anexo J (Prueba 10).

123. Los objetivos del programa son lograr la eficiencia y eficacia del transporte; crear un sistema atractivo y económico para la población; satisfacer las necesidades de movilidad de la población; reducir el tiempo empleado en la realización de viajes; establecer una opción que motive el cambio de automóvil por el autobús; definir con puntualidad horarios e itinerarios; y difundir eficientemente las rutas, horarios e itinerarios. Respuesta de la Parte, anexo J (Prueba 10).

información incluida en un expediente de hechos permitirá a las personas interesadas obtener sus propias conclusiones en esta materia.

## VI. RECOMENDACIÓN

La petición y la respuesta de México, en su conjunto, dejan abiertas cuestiones centrales sobre si, en el caso de algunas aseveraciones respecto a la contaminación atmosférica en Hermosillo, México está incurriendo en omisiones en la aplicación de los artículos 7, fracciones III y XIII, y 8, fracciones III y XV, de la LGEEPA; 4, fracción III, 13, 16 y 41, fracción I, del RPCCA; 73, fracciones V, VI, VII y IX, y 85, inciso B, fracción I, de la LEES, así como algunas de las Normas Oficiales Mexicanas citadas en la petición.<sup>124</sup>

El Secretariado concluye que la respuesta deja cuestiones en suspenso respecto a la instrumentación efectiva de los programas previstos en la legislación ambiental de México. La petición plantea cuestiones que, a la luz de la respuesta de la Parte, quedan abiertas sobre la aplicación efectiva de su legislación en materia de emisiones a la atmósfera en Hermosillo; la instrumentación de programas de verificación e inspección de emisiones de vehículos; la efectividad del sistema de monitoreo de la calidad del aire, y los planes para la verificación, seguimiento y control de los valores establecidos de ozono, monóxido de carbono, dióxido de azufre y dióxido de nitrógeno. Falta también información sobre cómo el programa de pavimentación y el programa SUBA, mencionados en la respuesta de México, se relacionan con la puesta en marcha de obligaciones específicas que son base de las aseveraciones en la petición.

Un expediente de hechos permitirá aclarar estas cuestiones aún no resueltas al presentar información relevante sobre la aplicación de las disposiciones en cuestión por parte de los gobiernos estatal y municipal; contribuirá a conocer cómo se lleva a cabo la selección de medidas para cumplir con el mandato de la ley a efecto de mitigar la contaminación atmosférica en Hermosillo, y también permitirá identificar la escala de prioridad aplicada y, en su caso, la vinculación de las medidas adoptadas con respecto a otros programas.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN y por las razones indicadas en este documento, el Secretariado notifica al Consejo su determinación de que se recomienda la elaboración de un

---

124. Véase la nota 71, *supra*.

expediente de hechos con respecto a la petición SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*).

Sometido respetuosamente a su consideración el 4 de abril de 2007.

*(firma en el original)*  
Por: Geoffrey Garver  
Director  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas



## **SEM-06-003**

*(Ex Hacienda El Hospital II)*

**PETICIONARIOS:** MYREDD ALEXANDRA MARISCAL  
VILLASEÑOR Y OTROS

**PARTE:** MÉXICO

**FECHA:** 17 de julio de 2006

**RESUMEN:** Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de supuestos ilícitos que ocurrieron durante la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos para pintura operada por BASF Mexicana, S.A. de C.V.

### **DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO:**

**ART. 15(1)** Notificación al Consejo conforme al artículo  
**(12 de mayo de 2008)** 15(1) de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos, conjuntamente con la petición acumulada SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*).



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

Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1)  
de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos

<b>Peticionarios:</b>	Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor Justina Domínguez Palafox Félix Segundo Nicolás Karina Guadalupe Morgado Hernández Santos Bonifacio Contreras Carrasco Florentino Rodríguez Viaira Valente Guzmán Acosta María Guadalupe Cruz Ríos Cruz Ríos Cortés Silvestre García Alarcón Roberto Abe Almada
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	17 de julio de 2006
<b>Fecha de la notificación:</b>	12 de mayo de 2008
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II)</b> <b>SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III)</b>

---

### I. RESUMEN EJECUTIVO

Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”) crearon un mecanismo por el que cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental puede presentar una petición cuando considere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) examina inicialmente las

peticiones recibidas con base en los criterios establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple tales criterios, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado notifica al Consejo si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1). El Secretariado descarta la petición si considera que no se justifica la elaboración de un expediente de hechos.

El 17 de julio de 2006 Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor, por su propio derecho y en representación de Justina Domínguez Palafox, Félix Segundo Nicolás, Karina Guadalupe Morgado Hernández, Santos Bonifacio Contreras Carrasco, Florentino Rodríguez Viaira, Valente Guzmán Acosta, María Guadalupe Cruz Ríos, Cruz Ríos Cortés y Silvestre García Alarcón, presentó la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*). El 22 de septiembre de 2006, Roberto Abe Almada presentó la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) y se adhirió a las aseveraciones de la petición SEM-06-003. Ambas peticiones fueron interpuestas ante el Secretariado en conformidad con el artículo 14 del ACAAN.

Las personas que sometieron a consideración del Secretariado las peticiones SEM-06-003 y SEM-06-004 (los "Petitionarios") aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos (la "Instalación") operada por la empresa BASF Mexicana, S.A. de C.V. (BASF), ubicada en la Ex Hacienda de Nuestra Señora de la Concepción El Hospital (la "Ex Hacienda El Hospital"), en el municipio de Cuautla, estado de Morelos.

El 30 de agosto y el 28 de septiembre de 2006, el Secretariado determinó que las peticiones SEM-06-003 y SEM-06-004, respectivamente, satisfacían los requisitos del artículo 14(1) y consideró que, a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2), se ameritaba solicitar a México una respuesta.<sup>1</sup> En apego al inciso 10.3 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* (las "Directrices"), el Secretariado acumuló el expediente de la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) a la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), en

---

1. SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (30 de agosto de 2006), y SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*), Determinación conforme a artículos 14(1) y (2) (28 de septiembre de 2006).

virtud de que ambas se refieren a los mismos hechos y las mismas aseveraciones de omisión en la aplicación de la legislación ambiental.<sup>2</sup>

El 10 de enero de 2007, México presentó al Secretariado su respuesta, en conformidad con el artículo 14(3) del ACAAN, adjuntando 59 pruebas documentales, así como el expediente del procedimiento administrativo instaurado por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en contra de BASF con un total de 58 tomos distribuidos en 13 carpetas. En su respuesta, México notifica la existencia de un procedimiento administrativo pendiente de resolución y presenta información sobre los actos de inspección y vigilancia, multas y medidas de seguridad que estuvieron a cargo de la Profepa. México señala que la Profepa dio seguimiento a las recomendaciones derivadas de una auditoría ambiental practicada a las instalaciones operadas por BASF y que ha tramitado oportunamente las denuncias populares que se han interpuesto en relación con el asunto planteado por los Peticionarios. La respuesta de México enfatiza el supuesto bloqueo de acciones de restauración del sitio por parte de uno de los Peticionarios. México indica por último que, “conforme a lo así manifestado por Profepa”, se encuentra imposibilitado para proporcionar información respecto de la investigación penal iniciada en contra de BASF.

Luego de considerar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado concluye que la respuesta deja en suspenso cuestiones centrales respecto de la aplicación efectiva de la legislación ambiental en relación a algunas aseveraciones de los Peticionarios. El Secretariado encuentra que la autoridad ambiental requirió la instrumentación de programas y estudios para la restauración ambiental dentro de la Instalación, lo cual parece responder a algunas de las aseveraciones de los Peticionarios. Sin embargo, la información anexa a la respuesta deja abiertas cuestiones respecto de las aseveraciones sobre la aplicación efectiva de los artículos 134, 135: fracción III, 136, 139, 150, 151, 152 bis, 169 y 170 de la LGEEPA; 68, 69, 75 y 78 de la LGPGIR; 421 del CPF, así como los artículos 415: fracción I y 416: fracción I del CPF vigentes antes del 6 de febrero de 2002; 8: fracción X, 10 y 12 del RRP, y las normas oficiales mexicanas NOM-052-SEMARNAT-1993 y NOM-053-

---

2. Inciso 10.3 de las Directrices. “El Secretariado podrá acumular en un mismo expediente dos o más peticiones que **se relacionen con los mismos hechos y la misma aseveración de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental**. En los casos en que dos o más peticiones se relacionen esencialmente con los mismos hechos y con la misma omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y el Secretariado considere que resulta más eficiente o efectivo en términos de costos, acumularlas, podrá proponérselo al Consejo.” (Énfasis añadido).

SEMARNAT-1993. Tales cuestiones abiertas se relacionan con la investigación y persecución de los delitos contra el ambiente, la supuesta disposición ilegal de residuos durante la operación de la Instalación, y el control de la contaminación en otros predios de la comunidad donde se dispusieron residuos y materiales provenientes del desmantelamiento de la Instalación. Por lo anterior, el Secretariado recomienda al Consejo la preparación de un expediente de hechos.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Secretariado resume las peticiones SEM-06-003 y SEM-06-004, tomando en cuenta que el Sr. Roberto Abe Almada hizo suyas las aseveraciones de la primera.

### A. La petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*)

Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al Ambiente<sup>3</sup> (LGEEPA); la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos<sup>4</sup> (LGPGIR); la Ley de Aguas Nacionales<sup>5</sup> (LAN); el Código Penal Federal<sup>6</sup> (CPF); el Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos<sup>7</sup> (RRP); el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales<sup>8</sup> (RLAN), y dos normas oficiales mexicanas sobre residuos peligrosos.<sup>9</sup> Aseveran también que México omite imponer sanciones por violaciones documentadas en una auditoría ambiental practicada a la instalación (la "Auditoría Ambiental") y que supuestamente México conoció desde 1997.

3. LGEEPA, artículos 4, 5, 6, 134, 135, 136, 139, 140 y 150, 151, 152, 152 bis, 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173, 174, 191, 192 y 193. El Secretariado tiene en mente que varios de estos artículos fueron derogados con la entrada en vigor de la LGPGIR, el 6 de enero de 2004.

4. LGPGIR, artículos 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106.

5. LAN, artículos 29: fracciones VI y VII y 119: fracciones VI, VII, XI, XIV y XV.

6. CPF, artículos 415: fracciones I y II y 416: fracción I, vigentes en 1997, y 420 Quater y 421, en vigor a partir de la reforma del 6 de febrero del 2002.

7. RRP, artículos 6, 8, 10, 12, 14, 15: fracciones II y VII, 16 y 17: fracción II.

8. RLAN, artículos 135: fracciones IV, V, VI y VII y 136: fracción II.

9. Norma Oficial Mexicana NOM-052-ECOL-1993, que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente; y Norma Oficial Mexicana NOM-053-SEMARNAT-1993, que establece el procedimiento para llevar a cabo la prueba de extracción para determinar los constituyentes que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.

Los Peticionarios aseveran que BASF dispuso ilegalmente residuos peligrosos en la Instalación<sup>10</sup> y señalan que la empresa permitió la recolección y depósito de residuos —durante el desmantelamiento— en los predios de habitantes de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>11</sup> Afirman que BASF “donó o vendió a bajos precios a los ex trabajadores y pobladores del lugar [...] envases, tarimas, charolas de secado y otros materiales que habían estado en contacto o contenían residuos peligrosos”<sup>12</sup> y aseveran que la empresa permitió el uso de escombros contaminados con residuos peligrosos para el relleno y nivelación en predios de habitantes de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>13</sup>

A decir de los Peticionarios, entre agosto de 1996 y marzo de 1997 BASF participó en el programa de auditoría ambiental de la Profepa. Los Peticionarios cuestionan que se haya permitido a la empresa el uso indebido del programa de auditoría ambiental, toda vez que al inscribirse voluntariamente, ésta no fue inspeccionada, con lo que se aplazó la aplicación de la ley hasta el momento de identificarse las deficiencias.<sup>14</sup> Los Peticionarios aseveran que al permitir que BASF participara en el programa de auditoría, la Profepa hizo posible que la empresa evadiera en dicho periodo la aplicación de la ley, ya que al concluir la revisión de la Instalación, BASF no suscribió un convenio de cumplimiento previsto dentro del mecanismo de autorregulación, posterior a la etapa de auditoría, y simplemente notificó el cierre de la Instalación.<sup>15</sup>

Los Peticionarios manifiestan que la Profepa no instrumentó medidas preventivas y correctivas, a pesar de ser —en su opinión— evidente la contaminación del suelo en la Instalación y en predios de la comunidad.<sup>16</sup> La petición señala que la Profepa emitió un acuerdo

10. Petición SEM-06-003, p. 6, y anexo 11: Fe de hechos levantada el 14 de mayo de 2005 por el Lic. Neftalí Tajonar Salazar, Notario Público núm. 4, VI demarcación del estado de Morelos.
11. Petición SEM-06-003, p. 5, y anexo 8: Estudio de Roberto Flores Ortega. El estudio señala los predios de Jacobo Rodríguez Mares, Próculo García Alarcón, Reyna Puentes Ramírez, Cruz Ríos Cortés y Aurora García Gutiérrez.
12. Petición SEM-06-003, p. 6.
13. “[...] los predios de los señores Jacobo Rodríguez Mares, Próculo García Alarcón, Reyna Puentes Ramírez, Cruz Ríos Cortés y Aurora García Gutiérrez, que engañados por BASF, permitieron el relleno de sus predios con residuos peligrosos [...]”. Petición SEM-06-003, anexo 8: Estudio de Roberto Flores Ortega, p. 1.
14. Petición SEM-06-003, p. 3, y anexo 24: Punto de acuerdo propuesto por el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, p. 2.
15. Petición SEM-06-003, p. 3. *N.B.* El programa de auditoría ambiental permite a una empresa documentar el incumplimiento tanto de sus obligaciones ambientales como de buenas prácticas de la industria y contar con un plazo para subsanarlas mediante un convenio entre la empresa y la autoridad.
16. Petición SEM-06-003, p. 4.

administrativo por el que ordenó a BASF realizar el inventario de materiales y residuos en la Instalación, así como desarrollar programas para el desmantelamiento seguro de la Instalación,<sup>17</sup> pero que no incluyó medidas de urgente aplicación ni exigió a la postre su cumplimiento efectivo.<sup>18</sup> Respecto de la supuesta contaminación ocasionada por la disposición ilegal de residuos peligrosos en los predios de habitantes de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital, los Peticionarios aseveran que aún existen residuos y que la Profepa no ha ordenado las medidas suficientes para prevenir el daño al ambiente.<sup>19</sup>

A decir de los Peticionarios, la autoridad no cuenta con un diagnóstico ambiental propio<sup>20</sup> y que ésta no debió aceptar o requerir el programa de remediación propuesto por BASF, el cual condujo a la autoridad a determinar acciones de limpieza insuficientes.<sup>21</sup> Los Peticionarios afirman que la Profepa emitió —indebidamente— una constancia en la que determinó la conclusión de las actividades de restauración ambiental realizadas en la Instalación entre mayo y julio de 2000, y señalan que el Director General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa carecía de facultades suficientes para emitir dicho documento.<sup>22</sup> Aseveran también que las sanciones impuestas a BASF son insuficientes puesto que sólo se relacionan con omisiones en la instrumentación del programa de restauración ambiental y no con otras supuestas violaciones que se incluyen en las peticiones.<sup>23</sup>

Los Peticionarios sostienen que, en los planos que presentó a las autoridades, BASF omitió incluir parte del sistema de descarga de aguas residuales de proceso,<sup>24</sup> y que la Profepa asentó dichos planos en un acuerdo administrativo que ordena instrumentar el programa de

17. *Ibid.*, anexo 4: Acuerdo administrativo en el expediente B-002/0750 del 1 de julio de 1998, emitido por el director general de Inspección Industrial de la Profepa, pp. 10-11.

18. Petición SEM-06-003, pp. 5 y 9.

19. *Ibid.*, p. 9, y anexo 6: Acuerdo administrativo en el expediente B-002/0775 del 20 de julio de 2000, emitido por el director general de Inspección Industrial de la Profepa.

20. Petición SEM-06-003, pp. 1 y 5.

21. *Ibid.*, pp. 6-9. En resumen, los Peticionarios afirman que la evaluación del sitio y el programa de limpieza de la Instalación fueron elaborados por los asesores de BASF, y que tales estudios sirvieron de base para las actuaciones de la autoridad. Los Peticionarios alegan que, al no contar con estudios independientes, la Profepa tuvo información sesgada respecto de las acciones de restauración del sitio.

22. Petición SEM-06-003, p. 9, y anexo 13: Acuerdo administrativo en el expediente B-002/0775 del 26 de julio de 2002, emitido por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.

23. Petición SEM-06-003, p. 11.

24. Petición SEM-06-003, pp. 7 y 10, y anexo 14: Oficio PFFA/SJ/067/06 del 27 de febrero de 2006, emitido por el suprocurador jurídico de la Profepa.

desmantelamiento de la Instalación,<sup>25</sup> lo que —aseveran— configura delitos contra el ambiente. Los Peticionarios añaden que el programa de desmantelamiento de drenajes fue suspendido el 31 de mayo de 2005 por las autoridades municipales, pues encontraron inconsistencias en los planos del sistema.<sup>26</sup>

### **B. La petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*)**

En la petición SEM-06-004, Roberto Abe Almada se suma a la petición SEM-06-003 y amplía algunas aseveraciones respecto de la contaminación en la Instalación y los predios de terceras personas. Roberto Abe Almada informa que es albacea de la sucesión testamentaria de Roberto Abe Domínguez, propietario del predio de la Instalación. Roberto Abe Almada asegura que acordó con BASF las acciones de restauración ambiental en la Instalación mediante un contrato de transacción judicial, pero que la empresa le impidió verificarlas. Asimismo, asevera que obtuvo información que confirmó la supuesta contaminación de áreas no previstas por el contrato de transacción judicial, por lo que decidió notificar a la autoridad y presentó recursos ante instancias judiciales y administrativas.<sup>27</sup>

El Sr. Abe Almada asevera que los estudios y constancias que anexa a su petición<sup>28</sup> indican que aún hay contaminación del suelo en la Instalación, a pesar de las actividades de restauración del sitio. También señala que hay predios de habitantes de la comunidad, contaminados con metales pesados derivados de la operación y desmantelamiento de la Instalación.<sup>29</sup> Asimismo, asevera que la Profepa “no ha dictado medida de remediación alguna ni dictado medidas que eviten la dispersión de contaminantes por el subsuelo” en predios de terceros a pesar de

25. Petición SEM-06-003, p. 10, y anexo 17: Acuerdo administrativo en el expediente SII-DGIFC-023/2004 del 5 de agosto de 2004, emitido por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.

26. Petición SEM-06-003, p. 10, anexo 16: Fe de hechos levantada el 11 de mayo de 2005 por el Lic. Neftalí Tajonar Salazar, Notario Público núm. 4, VI demarcación del estado de Morelos, y anexo 20: Oficio s/n del 3 de junio de 2005, emitido por el Director de Desarrollo Urbano Obras y Servicios Públicos Municipales de Cuautla.

27. Petición SEM-06-004, p. 5.

28. *Ibid.*, p. 2; anexo 9: Estudio de Manuel Murad Robles; anexo 16: Fe de hechos levantada el 11 de mayo de 2005 por el Lic. Neftalí Tajonar Salazar, Notario Público núm. 4, VI demarcación del estado de Morelos, y anexo 18: Fe de hechos levantada el 9 de mayo de 2005 por el Lic. Neftalí Tajonar Salazar, Notario Público núm. 4, VI demarcación del estado de Morelos.

29. Petición SEM-06-004, p. 2, y anexo 8: Fe de hechos levantada el 9 de mayo de 2005 por el Lic. Neftalí Tajonar Salazar, Notario Público núm. 4, VI demarcación del estado de Morelos.

que tiene información técnica que demuestra su contaminación.<sup>30</sup> Por último, el Sr. Abe Almada proporciona información respecto de la supuesta omisión de México en la persecución de delitos contra el ambiente, adicional a la que incluyó la petición SEM-06-003.<sup>31</sup>

### III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

En conformidad con el artículo 14(3) del ACAAN, el 10 de enero de 2007 México presentó al Secretariado su respuesta a la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) y a la petición acumulada SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*).

#### A. Existencia de recursos pendientes de resolución

En su respuesta, México notifica al Secretariado la existencia de un recurso pendiente de resolución ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que solicita al Secretariado que, en conformidad con el artículo 14(3)(a) del Acuerdo, dé por terminado el trámite de la petición.<sup>32</sup>

#### B. Improcedencia de la petición

México argumenta que las peticiones SEM-06-003 y SEM-06-004 no cumplieron con los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) ni los criterios para solicitar una respuesta de la Parte establecidos en el artículo 14(2) del Acuerdo.

En relación con la petición SEM-06-003, México señala que ni Myredd Alexandra Mariscal Villaseñor ni las personas que representa han comunicado por escrito el asunto a las autoridades pertinentes de México y no acudieron a los recursos previstos en la legislación mexicana. De acuerdo con México, la cita de denuncias populares interpuestas por terceras personas, no satisface los requisitos del Acuerdo y las Directrices.<sup>33</sup>

México argumenta que la petición SEM-06-004 no está encaminada a promover la aplicación de la legislación ambiental porque supuestamente Roberto Abe Almada no permitió el acceso a la Instalación para

---

30. Petición SEM-06-004, pp. 2-3.

31. *Ibid.*, p. 7.

32. Respuesta, p. 6, y anexo 1: Expediente administrativo núm. B-002/775 instaurado por la Profepa en contra de BASF.

33. Respuesta, pp. 16-17.

instrumentar las medidas ordenadas por la Profepa;<sup>34</sup> México alega que éste sólo busca una indemnización y que su petición se centra en el cumplimiento de compromisos entre particulares.<sup>35</sup> México señala que el Sr. Abe Almada no ha acudido a los recursos previstos en la legislación y que los que interpuso el Sr. Abe Domínguez carecen de todo valor, ya que se desistió de ellos. México asevera que el contrato de transacción judicial que cita Roberto Abe Almada es un acuerdo civil sin relación con la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>36</sup> México también afirma que el amparo interpuesto por el Sr. Abe Domínguez se promovió en contra de la solicitud de la Profepa para obtener el acceso a la Instalación con el fin de implementar el programa de restauración ambiental, por lo que no debe considerarse por el Secretariado.<sup>37</sup>

### C. Presuntas omisiones a la aplicación efectiva de la legislación ambiental

México asevera que actuó en ejercicio de sus facultades en materia de contaminación de suelo y cuerpos de agua, manejo y disposición de residuos peligrosos, auditoría ambiental, trámite de procedimientos administrativos y denuncias populares.

México señala que no incumplió las disposiciones citadas por los Peticionarios porque éstas no contemplan obligaciones para la Parte en cuestión que puedan considerarse para el análisis del Secretariado.<sup>38</sup> México estima que otras disposiciones no deben analizarse por el Secretariado porque no son aplicables al asunto planteado en las peticiones;<sup>39</sup> no tienen relación con alguna aseveración documentada;<sup>40</sup> no eran vigentes al momento de realizarse los actos de inspección y vigilancia de la Profepa,<sup>41</sup> o no son legislación ambiental en los términos del ACAAN.<sup>42</sup>

34. *Ibid.*, pp. 9-10.

35. *Ibid.*, pp. 7-13.

36. *Ibid.*, p. 18.

37. *Ibid.*

38. LGEEPA, artículos 4, 5 y 6; LGPGIR, artículo 78; respuesta, pp. 21 y 29.

39. LGEEPA, artículos 134 y 135: fracciones I, II y IV; respuesta, p. 23.

40. LGEEPA, artículos 135: fracción III, 160, 161, 162, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173 y 174; LAN, artículos 29: fracciones VI y VII; 119: fracciones VI, VII, IX, XIV y XV; RLAN, artículos 135: fracciones IV, V y VI y 136: fracción II; respuesta, pp. 24 y 46-49.

41. LGPGIR, artículos 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106; LGEEPA, artículos 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4; respuesta, pp. 28-32 y 53.

42. CPF artículos 415: fracciones I y II y 416: fracción I, vigentes en 1997, y 420 Quater II: 421, en vigor a partir de la reforma del 6 de febrero de 2002; respuesta, pp. 57-58.

México sostiene que mediante los programas y estudios que la Profepa ordenó a BASF<sup>43</sup> se aplicaron las disposiciones pertinentes a la caracterización del sitio y el control de descargas, depósitos o infiltraciones de sustancias o materiales contaminantes en el suelo de la Instalación.<sup>44</sup> En cuanto a las acciones de tratamiento de residuos peligrosos,<sup>45</sup> México argumenta que la Profepa efectuó una visita de inspección para verificar su manejo adecuado durante el desmantelamiento de la Instalación.<sup>46</sup> La respuesta destaca que Roberto Abe Almada participó durante dicha visita, por lo que estuvo al tanto de las acciones de México.<sup>47</sup>

Sobre las reglas generales para la realización de actos de inspección y vigilancia previstos en la LGPGIR y la LGEEPA,<sup>48</sup> México señala que la autoridad se apegó a los procedimientos vigentes al momento de realizar las visitas de inspección.<sup>49</sup> Respecto de la instrumentación de medidas de seguridad previstas en el artículo 170 de la LGEEPA, México asevera que la Profepa emitió acuerdos administrativos que incluyeron la clausura total temporal de la Instalación.<sup>50</sup> Con relación a la aplicación de sanciones previstas en la LGEEPA,<sup>51</sup> México informa que aplicó efectivamente la legislación ambiental al imponer a BASF una multa global de 1,872,000 pesos.<sup>52</sup>

México asevera que aplicó efectivamente las disposiciones sobre manejo de residuos peligrosos,<sup>53</sup> mediante la emisión de acuerdos

43. Respuesta, pp. 24, 28 y 29, y prueba 13: Acuerdos administrativos en el expediente B-00026/775, de fechas 19 de septiembre y 20 de julio de 2000, emitidos por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.
44. LGEEPA, artículos 136 y 139; LGPGIR, artículo 75.
45. LGEEPA, artículo 152.
46. Respuesta, pp. 26-27, y prueba 15: Acta de inspección núm. 17-006-0001/98, de fecha 23 de junio de 1998, levantada por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.
47. *Ibid.*
48. LGPGIR, artículo 101; LGEEPA, artículos 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173 y 174.
49. Respuesta, pp. 30-31, 46-49 y 54.
50. *Ibid.*, p. 55, y prueba 29: Acuerdo administrativo en el expediente B-0002/0750 de fecha 1 de julio de 1998, emitido por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.
51. LGEEPA, artículos 171, 172, 173 y 174.
52. Respuesta, pp. 37-38 y 56, y prueba 30: Acuerdo administrativo en el expediente B-002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, emitido por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa. *N.B.* Las multas referidas se impusieron en la moneda de curso legal en los Estados Unidos Mexicanos.
53. LGEEPA, artículos 140, 150, 151 y 152; RRP, artículos 6, 8, 10, 12, 14, 15: fracciones II y VII, 16, 17: fracción II, y 23; NOM-052-SEMARNAT-1993, y NOM-53-SEMARNAT-1993.

administrativos que ordenaron a BASF el manejo y disposición final de residuos durante el desmantelamiento de la Instalación. Informa asimismo que ordenó la instrumentación de programas de restauración, desmantelamiento del sistema de drenajes industriales y un estudio de caracterización de la Instalación.<sup>54</sup> México asevera que las disposiciones aplicables a la operación del sistema de descarga de aguas residuales de la Instalación no se relacionan con una aseveración documentada en las peticiones y afirma que las actividades industriales de BASF “no alteraron la calidad del agua subterránea, ni de los sedimentos del arroyo Espíritu Santo”.<sup>55</sup>

Respecto de la aplicación de sanciones penales,<sup>56</sup> México responde que está imposibilitado para proporcionar al Secretariado una copia de los procedimientos porque las averiguaciones previas “fueron integradas por la Procuraduría General de la República”<sup>57</sup> y —añade— que la información relativa a una averiguación previa no es pública y debe mantenerse bajo reserva conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y al Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP).<sup>58</sup>

Con referencia a las omisiones que supuestamente conoció la Profepa mediante la auditoría ambiental,<sup>59</sup> México indica que las auditorías ambientales son procesos voluntarios de autorregulación ambiental que se rigen por disposiciones que no se citaron en la petición.<sup>60</sup> México asevera que la información de la auditoría ambiental, sirvió de base para definir acciones de aplicación efectiva.<sup>61</sup>

Con respecto a la aplicación efectiva de disposiciones relativas al trámite de denuncias populares,<sup>62</sup> México plantea que los peticionarios

54. Respuesta, pp. 32-36, y prueba 16: Acuerdos administrativos en el expediente B-0002/0775, de fecha 3 y 29 de septiembre de 1998, 20 de julio de 2000, 31 de agosto de 2004 y 25 de febrero de 2005, emitidos por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.

55. Respuesta, p. 43.

56. CPF, artículos 415: fracciones I y II y 416: fracción I (vigentes en 1997), y 420 Quater (en vigor a partir del 6 de febrero de 2002).

57. Respuesta, p. 57.

58. LFTAIPG, artículos 13 y 14; CFPP, artículo 16.

59. LGEEPA, artículos 134 y 152; RRP, artículos 8: fracciones II, III, VI, VII y IX, 14, 15: fracciones II y VII, y 17: fracción II; LAN, artículos 29: fracción VII, 119: fracciones VI, VII, XI, XIV y XV; RLAN, artículos 135: fracciones IV, V, VI y VII, y 136: fracción II, y NOM-052-ECOL-1993.

60. Respuesta, pp. 59-62.

61. *Ibid.*, p. 62, y prueba 34: Oficio B.O.O.A.A.-DGO 652/97 de fecha 20 de mayo de 1997, emitido por el director general de Operación de la Profepa.

62. LGEEPA, artículos 191, 192 y 193.

de la SEM-06-003 no han presentado una denuncia popular, por lo que no pueden alegar la falta de aplicación efectiva. México subraya que Carlos Álvarez Flores y Roberto Abe Domínguez se desistieron de sus respectivas denuncias, por lo que su trámite fue concluido conforme a derecho y, por lo tanto, no puede aseverarse —como lo hacen— la falta de aplicación efectiva.<sup>63</sup>

#### IV. ANÁLISIS

El Secretariado considera que la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) y la petición acumulada SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) ameritan la elaboración de un expediente de hechos, como se recomienda en esta notificación. Tras ampliar su razonamiento respecto de las objeciones procedimentales de México sobre la admisibilidad de la petición, el el Secretariado no encuentra razones suficientes para modificar el sentido de las determinaciones del 30 de agosto y 28 de septiembre de 2006 en las que se solicitó una respuesta a México. Luego de analizar la respuesta, el Secretariado estima que hay cuestiones centrales abiertas respecto de algunas de las aseveraciones de los Peticionarios. A continuación, el Secretariado expone las razones que sustentan su recomendación.

##### A. Consideración sobre si existen recursos pendientes de resolución que ameriten terminar el trámite de las peticiones

El artículo 14(3)(a) del ACAAN dispone que la Parte, al responder a una petición, puede informar *si el asunto es materia de un procedimiento pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite*. México asevera que BASF interpuso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa un recurso en contra de las resoluciones administrativas de la Profepa y la Semarnat.<sup>64</sup> El recurso —denominado *juicio de nulidad*— se relaciona con actos de inspección, vigilancia y aplicación relacionados con el programa de restauración de la Instalación, el programa de desmantelamiento de drenajes y la imposición de sanciones que ordenó la Profepa mediante acuerdos administrativos.<sup>65</sup> México

---

63. Respuesta, pp. 64-76.

64. Respuesta, p. 5.

65. *Ibid.*, prueba 1: Juicio de nulidad 20683/06-17-05-5 en el expediente XV/204/8878; prueba 2: Resolución administrativa del recurso de revisión en el expediente XV/2006/58, de fecha 20 de abril de 2006, emitida por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775, de fecha 20 de diciembre de 2005.

asevera que el recurso interpuesto por la empresa está pendiente de resolverse.<sup>66</sup>

El artículo 45(3) del Acuerdo define un procedimiento judicial o administrativo como:

- (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.

El Secretariado ha señalado en otras determinaciones<sup>67</sup> que al aplicar esta forma excepcional de terminación de la petición, verifica si se trata de un procedimiento judicial o administrativo descrito en el artículo 45(3) del Acuerdo, si el trámite de dicho procedimiento iniciado por la Parte es oportuno y en conformidad con su legislación, si el procedimiento esta relacionado con el mismo asunto planteado en la petición y si el procedimiento invocado por la Parte en su respuesta podría resolver el asunto planteado en la petición. El Secretariado ha señalado que al aplicar el artículo 14(3) para excluir asuntos que caen en el ámbito del artículo 45(3)(a) se evita la duplicación de esfuerzos y la posible interferencia con un litigio pendiente.

La delegación de la Profepa en Morelos inició actos de aplicación de la legislación ambiental mediante una orden de inspección a la Instalación el 22 de julio de 1997.<sup>68</sup> A raíz de la inspección, la delegación de la

66. Respuesta, p. 6.

67. "El compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN impide al Secretariado interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado." SEM-01-001 (*Cytrar II*), Determinación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). Cfr. SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (28 de abril de 1998); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales Carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005); y SEM-05-002 (*Islas Coronado*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

68. La legislación ambiental aplicable vigente en el momento de la inspección consistía en los artículos 1, 4, 5, 6, 11, 113, 139, 150, 151 bis, 155, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 170,

Profepa emitió medidas de urgente aplicación y en agosto de ese año instauró en contra de BASF el procedimiento administrativo núm. 17/VI/040/97.<sup>69</sup> Derivado del procedimiento administrativo, entre noviembre de 1997 y mayo de 1998, la delegación de la Profepa emitió 42 órdenes de inspección con el fin de supervisar la recolección de residuos del desmantelamiento depositados por BASF en predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>70</sup>

El 23 de junio de 1998, la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa ordenó practicar una visita de inspección a la Instalación y poco después, en julio de ese año, ordenó la realización de medidas de urgente aplicación, instauró el procedimiento administrativo núm. B/0002/750 en contra de BASF y de Roberto Abe Domínguez y ordenó la clausura de la Instalación.<sup>71</sup> Los procedimientos iniciados por la delegación de la Profepa y la citada dirección general finalmente fueron acumulados.<sup>72</sup> Como resultado del procedimiento administrativo seguido en contra de BASF, la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa giró 51 órdenes de inspección entre julio de 1998 y mayo de 2002 con el fin de supervisar las medidas de restauración del sitio impuestas a BASF.<sup>73</sup>

En julio de 2002, la Profepa determinó el cumplimiento parcial de los trabajos de restauración en la Instalación y más tarde, en agosto de

---

170 bis, 171 y 192 de la LGEEPA; 1, 2, 3: fracciones III y VII, 5, 7: fracciones VII y XII, 10, 11, 16, 17, 18, 21, 23 y 49 del reglamento de la LGEEPA en materia de prevención y control de la contaminación de la atmósfera; 1, 2, 5, 8, 9, 14, 15, 21, 31 y 61 del RRP; 1, 2, 4, 5, 7 y 48 del reglamento de la LGEEPA en materia de de impacto ambiental, y 1, 2, 7, 8, 9, 11, 46, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58 y 59 del reglamento de la LGEEPA contra la contaminación originada por la emisión de ruido. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, p. 1.

69. Respuesta, prueba 52: Oficio PFFA.MOR.07.952.97 de fecha 2 de agosto de 1997, p. 2.

70. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, p. 2.

71. Respuesta, prueba 29: Acuerdo en el expediente B/0002/0750 de fecha 1 de julio de 1998, pp. 11-13.

72. En agosto de 1998 la Dirección General de Inspección Industrial ordenó acumular el expediente 17/VI/040/97, iniciado por la delegación, al procedimiento B-0002/750, iniciado por dicha dirección general. En diciembre de 1998, la Profepa determinó reordenar el expediente B-0002/0775 y para ello lo dividió en dos: el expediente B-0002/0775 a nombre de BASF y el expediente B-0002/0750 a nombre de Roberto Abe Domínguez. Respuesta, prueba 23: Acuerdo en el expediente B/0002/0750 de fecha 10 de diciembre de 1998, pp. 3 y 9.

73. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, pp. 7-8.

2004, requirió a la empresa el retiro del drenaje industrial.<sup>74</sup> El 20 de diciembre de 2005 la Profepa emitió una resolución administrativa en la que impuso a BASF una multa global de 1,872,000 pesos por violaciones a la legislación ambiental y reiteró que la empresa debía concluir los trabajos de restauración pendientes en la Instalación. En contra de la resolución de la Profepa, BASF interpuso ante la Semarnat un recurso de revisión el cual fue resuelto el 20 de abril de 2006. En su resolución, la Semarnat modificó parcialmente las multas impuestas y la forma de cumplimiento de las medidas ordenadas por la Profepa.<sup>75</sup> En junio de 2006, BASF interpuso ante un tribunal administrativo una demanda de nulidad en contra de la resolución de la Semarnat. El juicio de nulidad estaba pendiente de resolverse en enero de 2007 cuando México respondió a las peticiones.<sup>76</sup>

Las actuaciones de la Profepa y la Semarnat en efecto encuadran en la definición del artículo 45(3)(a) porque corresponden a un procedimiento administrativo instaurado en contra de BASF que aparentemente fue oportuno y resuelto conforme a la legislación de México. El estado procesal de las actuaciones de la Profepa y la Semarnat se encuentra en la etapa del juicio de nulidad promovido por BASF. El juicio de nulidad tiene por objeto la interpretación de disposiciones relativas a la fundamentación y motivación de resoluciones emitidas por la Profepa y la Semarnat, la prescripción de las facultades para imponer sanciones, la acumulación de expedientes y la constitucionalidad de disposiciones ambientales aplicadas por la autoridad. La demanda también cuestiona la supuesta contaminación de la Instalación, así como la peligrosidad de los residuos que se recolectaron de predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>77</sup> Dado que México designó como confidencial la información del juicio de nulidad, el Secretariado no proporciona mayor información.

En su deliberación para determinar si continuar o no con el análisis de la petición, el Secretariado evalúa si hay cuestiones dentro del juicio de nulidad que coincidan con las aseveraciones planteadas por los

74. Respuesta, prueba 15: Acuerdo DGIFC-053/2004 en el expediente B-0002/0775 de fecha 31 de agosto de 2004, emitido por la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.

75. Respuesta, prueba 2: Resolución administrativa del recurso de revisión en el expediente XV/2006/58 de fecha 20 de abril de 2006, emitida por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, pp. 51-52.

76. Respuesta, prueba 1: Expediente de la demanda de nulidad interpuesta por BASF ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de fecha 29 de junio de 2006.

77. *Ibid.*

Peticionarios.<sup>78</sup> El Secretariado nota que la demanda de nulidad promovida por BASF sólo se relaciona con algunas —y no todas— las aseveraciones de los Peticionarios:

- (i) El Secretariado encuentra que la Auditoría Ambiental identificó infracciones a la legislación ambiental relacionadas con la presencia de contaminantes en el suelo resultado de las actividades productivas de BASF en la Instalación, las cuales están pendientes de resolverse.<sup>79</sup> El resto de las infracciones que la Auditoría Ambiental señala relacionadas con el manejo y tratamiento de aguas residuales no se impugnan en el juicio de nulidad, por lo que el Secretariado determina continuar con su análisis.
- (ii) En cuanto a las aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva de disposiciones durante la tramitación del expediente administrativo y la aplicación por la Profepa de sanciones por la presencia de contaminantes en el suelo y manejo de residuos peligrosos durante el desmantelamiento de la Instalación,<sup>80</sup> ambas son cuestiones que se abordan en el juicio de nulidad, por lo que el Secretariado determina no continuar con su análisis. En cuanto a la aseveración sobre el ejercicio de facultades de la Profepa para imponer medidas de urgente aplicación en la Instalación,<sup>81</sup> el Secretariado determina continuar con su análisis, toda vez que no es una cuestión que se aborde dentro del juicio de nulidad.
- (iii) Por otro lado, el Secretariado continúa con el análisis de la aseveración sobre la supuesta falta de caracterización del sitio de la Instalación, ya que ésta no se aborda en el juicio de nulidad.

---

78. La semejanza de las cuestiones presentadas en la petición y en el juicio de nulidad es un factor importante porque se crea el riesgo de que la elaboración de un expediente de hechos pudiera duplicar aspectos importantes del litigio judicial e interferir de manera inadvertida en consideraciones estratégicas entre las partes en litigio. Véanse SEM-96-003 (*Río Oldman I*), Determinación conforme al artículo 15(1) (2 de abril de 1997), y SEM-00-004 (*Tala en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001).

79. Las infracciones por contaminación del suelo de la Instalación identificadas en la inspección de julio de 1997 fueron objeto de sanción en la resolución de la Profepa de diciembre de 2005, y luego impugnadas por BASF mediante el juicio de nulidad.

80. Dicha aseveración está relacionada con la aplicación efectiva de los artículos 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 171, 172, 173 y 174 de la LGEEPA.

81. Dicha aseveración está relacionada con la aplicación efectiva de los artículos 4, 5, 6 y 170 de la LGEEPA.

- 
- (iv) En cuanto a la aseveración sobre el trámite de denuncias populares, el Secretariado observa que no es una cuestión que se aborde en el juicio de nulidad, por lo que no está pendiente de resolverse.
- (v) Los Peticionarios aseveran que BASF dispuso ilegalmente de residuos peligrosos mediante el supuesto entierro de costales con pigmentos en la Instalación.<sup>82</sup> La demanda de nulidad no aborda esta aseveración y, si bien hace referencia a la contaminación del suelo de la Instalación a raíz de sus operaciones, en los conceptos de impugnación de la demanda no figura la cuestión sobre el depósito de residuos con el propósito de su confinamiento ilegal. La supuesta disposición ilegal de residuos tampoco formó parte de las resoluciones administrativas de la Profepa y la Semarnat impugnadas por BASF, por lo que, al no ser materia de un procedimiento pendiente, el Secretariado determina continuar con el análisis de esta aseveración.
- (vi) En cuanto a la aseveración sobre el depósito de residuos provenientes del desmantelamiento de la Instalación en predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital para su disposición ilegal, el Secretariado estima que la imposición de sanciones por no contar con una bitácora de generación de residuos y por no caracterizar sus residuos previos a su venta o donación a terceras personas en efecto está pendiente de resolverse por los tribunales mexicanos. Sin embargo, los Peticionarios también aseveran que la Profepa no dictó las debidas medidas de seguridad en los predios donde se depositaron materiales del desmantelamiento<sup>83</sup> y aseguran que no se identificaron la totalidad de sitios en donde tal depósito se realizó,<sup>84</sup> por lo que determina continuar con el análisis de tales aseveraciones.
- (vii) En cuanto a la aseveración sobre la aplicación efectiva de disposiciones que regulan el trámite del procedimiento administrativo instaurado por la Profepa en contra de BASF,<sup>85</sup> el Secretariado no continúa con su análisis puesto que el juicio de nulidad aborda cuestiones sobre la legalidad de las resoluciones administrativas

---

82. Petición SEM-06-003, pp. 6 y 7.

83. *Ibid.*, pp. 4-6.

84. LGEEPA, artículo 151.

85. LGEEPA, artículos 160, 161, 162, 167, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 171, 172, 173 y 174.

emitidas por la Profepa y la Semarnat, por lo que se trata de una cuestión pendiente de resolverse.

- (viii) Por último, la aseveración sobre la existencia de un drenaje no reportado a las autoridades en el programa de desmantelamiento de BASF no forma parte de la demanda de nulidad interpuesta por BASF, por lo que no está pendiente de resolución.

## B. Objeciones procedimentales de México sobre las peticiones

### 1. Legislación ambiental citada en las peticiones

México señala que no incumplió las disposiciones citadas por los Peticionarios porque éstas no contemplan obligaciones sino facultades para la Parte en cuestión, de manera que no pueden considerarse para el análisis del Secretariado.<sup>86</sup> México estima que otras disposiciones no deben analizarse por el Secretariado porque no son aplicables al asunto planteado en las peticiones;<sup>87</sup> no tienen relación con alguna aseveración documentada;<sup>88</sup> no eran vigentes al momento de realizarse los actos de inspección y vigilancia de la Profepa,<sup>89</sup> o no están definidas por leyes ambientales en los términos del ACAAN.<sup>90</sup>

Respecto de los artículos 4, 5 y 6 de la LGEEPA y 78 de la LGPGIR que otorgan facultades a la autoridad ambiental, el Secretariado apunta su determinación de que las aseveraciones al respecto no ameritan la elaboración de un expediente de hechos, como se explica en el apartado IV.C.5 de esta notificación.

México argumenta que los criterios para controlar la contaminación del suelo listados en el artículo 134 de la LGEEPA sólo son aplicables al caso previsto en la fracción III del artículo 135 de esa ley, es decir, la generación, manejo y disposición final de residuos peligrosos en la Instalación. En su respuesta añade que los Peticionarios no documentaron su aseveración, por lo que dicha fracción no debe revisarse.<sup>91</sup> En

86. LGEEPA, artículos 4, 5 y 6; LGPGIR, artículo 78; respuesta, pp. 21 y 29.

87. LGEEPA, artículos 134 y 135: fracciones I, II y IV; respuesta, p. 23.

88. LGEEPA, artículos 135: fracción III, 160, 161, 162, 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3, 167 bis 4, 170, 171, 172, 173 y 174; LAN, artículos 29: fracciones VI y VII, y 119: fracciones VI, VII, IX, XIV y XV; RLAN, artículos 135: fracciones IV, V y VI, y 136: fracción II; respuesta, pp. 24, 46-49.

89. LGPGIR, artículos 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106; LGEEPA, artículos 167 bis, 167 bis 1, 167 bis 2, 167 bis 3 y 167 bis 4; respuesta, pp. 28-32 y 53.

90. CPF, artículos 415: fracciones I y II y 416: fracción I, vigentes en 1997, y 420 Quater y 421, en vigor a partir de la reforma del 6 de febrero de 2002; respuesta, pp. 57-58.

91. Respuesta, pp. 23-24.

efecto, de la lectura del artículo 135 de la LGEEPA resulta claro que la fracción III es aplicable, por lo cual se considera para su análisis. Sin embargo, el Secretariado estima que las peticiones contienen información suficiente que respalda la aseveración sobre la falta de aplicación efectiva de los criterios previstos en la ley para el manejo adecuado de residuos. En consecuencia, el Secretariado no desestima los artículos 134 y 135: fracción III de la LGEEPA.

México asevera que las disposiciones de la LGPGIR citadas por los Peticionarios no eran vigentes al momento de realizar la inspección y emitir las sanciones a la empresa.<sup>92</sup> México expuso en su respuesta que el procedimiento administrativo instaurado contra BASF inició con anterioridad a la vigencia de la LGPGIR. Si bien es claro que México no puede aplicar retroactivamente la LGPGIR a un procedimiento administrativo iniciado antes de la entrada en vigor de la ley,<sup>93</sup> el Secretariado reitera que dicha norma es vigente respecto de la situación jurídica que impone la legislación ambiental a actos que, aunque originados antes de la entrada en vigor de la ley, supuestamente continuaron sin ser atendidos por México cuando se presentó la petición SEM-06-003.<sup>94</sup>

Sobre los artículos 68 y 69 de la LGPGIR,<sup>95</sup> México argumenta que la única disposición aplicable es el artículo 69 porque —asevera— la contaminación del suelo sólo derivó de la generación y manejo de residuos peligrosos en la Instalación. Sin embargo, el Secretariado no descarta al artículo 68 porque se refiere —explícitamente— a la obligación de reparación por daños al ambiente y a la salud humana, cuestión que los Peticionarios abordan.

---

92. *Ibid.*, pp. 27-28 y 30.

93. “Todos los procedimientos, recursos administrativos y demás asuntos relacionados con las materias a que refiere esta Ley, iniciados con anterioridad a la entrada en vigor al presente Decreto, se tramitarán y resolverán conforme a las disposiciones vigentes en ese momento”, artículo cuarto transitorio de la LGPGIR. La LGPGIR entró en vigor el 6 de enero de 2004.

94. *Cfr.* RETROACTIVIDAD DE LA LEY. ES DIFERENTE A SU APLICACIÓN RETROACTIVA. Novena época. SCJN Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, julio de 2004. Tesis 2a/J.87/2004, p. 415. Materia común. Jurisprudencia. Los tribunales mexicanos también han expresado que la llamada teoría de los derechos adquiridos no es útil para determinar la retroactividad de una norma que proteja el interés público.

95. LGPGIR, artículo 69: “Las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan ocasionado la contaminación de sitios con éstos, están obligadas a llevar a cabo las acciones de remediación conforme a lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.” LGPGIR, artículo 68: “Quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio,

Por último, México argumenta que las disposiciones del CPF no son legislación ambiental porque definen delitos, los cuales sólo se sancionan por leyes penales. Conforme al artículo 45(2)(a) del ACAAN, el término 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.” Por su parte, el inciso (c) de dicho artículo establece que para calificar si una disposición es legislación ambiental se atiende a su propósito principal, sin que sea relevante la ley o reglamento del que forma parte.

Por otro lado, si bien las disposiciones citadas por los Peticionarios se encuentran en un ordenamiento penal, lo cierto es que no fue sino hasta el 6 de febrero de 2002 que México incorporó los delitos en cuestión al CPF, concentrando en un mismo ordenamiento las sanciones por delitos contra el ambiente. Antes de esa fecha, los delitos ambientales se encontraban previstos en los artículos 183 a 187 de la LGEEPA. El Secretariado no desconoce que la tipificación de actividades ilícitas definidas por las disposiciones citadas en las peticiones tiene como objeto y bien jurídico tutelado la conservación y protección del medio ambiente. Es claro también que al definir el término “legislación ambiental”, el ACAAN de ninguna manera estipula que, para poder ser considerada, una disposición deba ser de orden administrativo, y no penal como ocurre en este caso, en que el CPF asocia una pena corporal a la comisión de actividades contra el medio ambiente, conforme a lo previsto en los artículos citados en las peticiones.

Así, el Secretariado ha determinado que los delitos contra el ambiente previstos en el CPF encajan en la definición de legislación ambiental del Acuerdo y que tales disposiciones están encaminadas a la protección del medio ambiente y la salud humana.<sup>96</sup> En el mismo sentido, el Consejo ya ha instruido al Secretariado la elaboración de un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de disposiciones del CPF.<sup>97</sup> En conclusión, las disposiciones del Código Penal Federal citadas por los Peticionarios son legislación ambiental en los términos del ACAAN.

---

así como de daños a la salud como consecuencia de ésta, estarán obligados a reparar el daño causado, conforme a las disposiciones legales correspondientes.”

96. En otras determinaciones, el Secretariado ha aceptado para su examen las peticiones relativas a la falta de aplicación efectiva de normas penales orientadas a la tutela del ambiente. Véanse: SEM- 98-007 (*Metales y Derivados*), Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) (6 de marzo de 2000), y SEM-00-006 (*Tarahumara*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001).
97. SEM-03-004 (*ALCA-Iztapalapa II*), Resolución de Consejo 05-05 (9 de junio de 2005).

## 2. Admisibilidad de la petición SEM-06-003 en conformidad con el artículo 14(1)(d) del ACAAN

El artículo 14(1)(d) del ACAAN dispone que el Secretariado está autorizado para considerar una petición si ésta *parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria*. México señala que el peticionario de SEM-06-004 obstaculizó la ejecución de las acciones de restauración impuestas por la Profepa a BASF y buscó por la vía civil una indemnización de BASF por el supuesto daño a su propiedad.<sup>98</sup>

El inciso 5.4 de las Directrices establece que:

La petición deberá estar encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar una industria. Al hacer esa determinación, el Secretariado considerará entre otros factores:

- (a) si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición;
- (b) si la petición parece intrascendente.

El Secretariado ha señalado en otras determinaciones<sup>99</sup> que la aseveración sobre omisiones de una empresa en particular en el cumplimiento de la legislación ambiental puede considerarse cuando la petición se centra en la aplicación efectiva por parte de la autoridad. Por el contrario, ha desestimado peticiones cuando encuentra que el peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con el trámite de una petición.<sup>100</sup>

México subraya que Roberto Abe Almada obstaculizó las acciones de restauración impuestas por la Profepa a BASF y asevera que la petición SEM-06-004 se centra en el cumplimiento de compromisos asumidos entre particulares y no en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>101</sup> La respuesta señala que Roberto Abe Domínguez recibió una indemnización por daños mediante un contrato de transacción

98. Respuesta, pp. 8-11.

99. SEM-98-001 (*Cytrar II*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (24 de abril de 2001). *A contrario sensu*: SEM-00-001 (*Molymex I*), Determinación conforme al artículo 14(1) (25 de abril de 2000).

100. SEM-05-001 (*Grava triturada en Puerto Peñasco*), Determinación conforme al artículo 15(1) (24 de octubre de 2005).

101. Respuesta, pp. 7-13.

judicial con BASF. Según la respuesta de México, el Sr. Abe Domínguez consideró que la indemnización era insuficiente por lo que acudió ante instancias civiles; sin embargo, un juez le negó su pretensión y lo condenó al pago de costos del juicio.<sup>102</sup> México añade que el desistimiento a la denuncia popular del Sr. Abe Domínguez demuestra que la petición SEM-06-004 no está orientada a promover la aplicación de la legislación ambiental.

La supuesta obstrucción de Roberto Abe Almada —y en su momento de Roberto Abe Domínguez— para permitir el acceso de BASF a la Instalación y los recursos indemnizatorios intentados por éste, no son determinantes para terminar la petición SEM-06-004. La situación que la directriz 5.4 señala explícitamente como indicador para que el Secretariado considere que una petición no está orientada a la aplicación efectiva es que el peticionario sea un *competidor* que busca un *beneficio económico*. La información de México no indica que Roberto Abe Almada sea un agente económico con actividad en el mercado de productos de la empresa BASF ni se desprende tampoco una situación de competencia económica entre éste y BASF. Más aún, el contrato de transacción judicial y el recurso civil intentado por ese peticionario forman parte de un procedimiento indemnizatorio que no lleva implícito el concepto de ventaja económica de un competidor sobre otro al que la directriz 5.4 alude. En todo caso, tales hechos parecen encuadrar con el mecanismo de reparación del daño adoptado por el derecho civil mexicano. Sobre la supuesta obstrucción de actividades de restauración de BASF, el Secretariado estima conveniente su inclusión en la preparación de un expediente de hechos al tratarse de cuestiones fácticas relevantes sobre actos que pudieron haber afectado la aplicación de la ley.<sup>103</sup>

En cuanto al desistimiento de la denuncia popular de Roberto Abe Domínguez, el Secretariado no considera tal acción de ese peticionario como una clara falta de interés en la aplicación efectiva. Ni el artículo 14(1)(d) ni la directriz 5.4 proporcionan alguna indicación de que tal acción suponga el desinterés en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

En suma, el Secretariado no encuentra que las aseveraciones de México relativas al artículo 14(1)(d) constituyan una razón para terminar la petición SEM-06-004. En todo caso, los hechos concernientes a las acciones de los Sres. Abe Almada y Abe Domínguez podrían ser relevantes en la preparación del expediente de hechos que se recomienda en esta notificación.

---

102. *Ibid.*, p. 12.

103. *Cfr.* respuesta, anexo I, tomos V: folio 1645, y XII: folio 4624.

### 3. *Admisibilidad de la petición SEM-06-003 en conformidad con el artículo 14(1)(e) del ACAAN*

El artículo 14(1)(e) del ACAAN establece que el Secretariado puede examinar una petición si *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*. México asevera que los peticionarios de la SEM-06-003 “se limitan a hacer referencia a denuncias presentadas por otras personas”.<sup>104</sup> En su determinación del 30 de agosto de 2006, el Secretariado notó que tal requisito se satisface aún si la notificación no la realizan los peticionarios y citó las determinaciones del Secretariado que así lo han estimado.<sup>105</sup> Nada en las Directrices o en el artículo 14(1)(e) del ACAAN —cuya redacción es en voz pasiva— establece que deba ser el peticionario, y no un tercero, quien comunique el asunto a las autoridades pertinentes de la Parte. Claramente el requisito del artículo 14(1)(e) consiste en demostrar que las autoridades competentes están al tanto del asunto en cuestión. El Secretariado observa que los comunicados de Roberto Abe Domínguez y Carlos Álvarez Flores y las respuestas dadas por la Profepa, citadas en la petición SEM-06-003, satisfacen el requisito de informar del asunto a las autoridades competentes en México.

### 4. *Ejercicio de recursos conforme a la legislación de la Parte*

El artículo 14(2)(c) establece que el Secretariado, cuando determina que una petición amerita solicitar una respuesta de la Parte, considera *si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte*. México señala en su respuesta que los Peticionarios de la SEM-06-003 “no anexan ningún documento que permita constatar que efectivamente presentaron alguno de los recursos que la legislación de la Parte prevé” y que sólo citan denuncias presentadas por otras personas<sup>106</sup>. México añade en relación con la petición SEM-06-004, que no puede considerarse la denuncia popular de Roberto Abe Domínguez y Carlos Álvarez Flores, ya que eventualmente se desistieron y que el amparo que promovió el primero, fue sólo para oponerse a los trabajos de restauración de la Instalación.<sup>107</sup>

104. Respuesta, p. 14.

105. SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005), y SEM-97-007 (*Lago de Chapala*), Notificación conforme al artículo 15(1) (14 de julio de 2000).

106. Respuesta, p. 15 (subrayado en el original).

107. *Ibid.*, pp. 17-18.

El inciso 7.5 (b) de las Directrices señala que:

Para evaluar si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares en los términos de la legislación de la Parte, el Secretariado se orientará por las siguientes consideraciones:

[...]

- (b) si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos.

Nada en las Directrices o en el artículo 14(2)(c) —redactado en voz pasiva— indica que el Secretariado sólo pueda considerar asuntos en los que los peticionarios, y no otras partes, hayan intentado recursos conforme a la legislación de la Parte. El Secretariado ha señalado en otras determinaciones que si existen obstáculos para acudir a los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte, el trámite de una petición no debería darse por terminado.<sup>108</sup> Los Peticionarios de la SEM-06-003 aseveran que los recursos intentados por terceros han sido insuficientes para dar lugar a la acción de las autoridades en cuanto a la restauración del suelo en la Instalación y en predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>109</sup> Respecto de los recursos de denuncia popular y amparo citados en la petición SEM-06-004, si bien uno de ellos —el amparo— pudo haber obstruido el acceso a la Instalación durante el programa de restauración ambiental, el otro —la denuncia popular— se centró en cuestiones de aplicación efectiva planteadas en las peticiones.

En cuanto a los desistimientos promovidos por Roberto Abe Domínguez y Carlos Álvarez Flores que México alega en su respuesta, cabe señalar que el artículo 14(2)(c) del Acuerdo no establece que deban agotarse todos los recursos previstos en la legislación de la Parte.

En consecuencia, el Secretariado concluye que la existencia de otros recursos al alcance de los Peticionarios no impide continuar con el examen de la petición o la recomendación para elaborar un expediente de hechos.

---

108. SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005).

109. Petición SEM-06-003, pp. 3, 4.

### **C. Análisis sobre si la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos**

Después de considerar las peticiones SEM-06-003 y SEM-06-004, el Secretariado concluye que, a la luz de la respuesta de México, hay cuestiones centrales abiertas que ameritan la elaboración de un expediente de hechos. Las aseveraciones de los Peticionarios giran en torno a la falta de aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de las acciones que ha emprendido México para asegurar el manejo y disposición adecuada de residuos y controlar la contaminación del suelo durante el cierre de operaciones y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos en la Ex Hacienda El Hospital, Cuautla, Morelos. El Secretariado encontró que si bien existen algunas aseveraciones que parecen estar satisfechas con la respuesta de México, hay otras que justifican la recomendación de un expediente de hechos.

La respuesta de México proporciona información sobre actos de aplicación, que parecen responder a las aseveraciones sobre la caracterización del sitio de la Instalación, las omisiones detectadas durante la Auditoría Ambiental y el trámite de denuncias populares. Sin alcanzar una conclusión sobre si México ha aplicado efectivamente su legislación ambiental con respecto a tales aseveraciones, el Secretariado estima que no ameritan un expediente de hechos.

Por el contrario, las aseveraciones respecto de las cuales la respuesta de México deja abiertas cuestiones centrales planteadas en las peticiones, se relacionan con los supuestos actos de disposición ilegal de residuos en la Instalación; la disposición de materiales y residuos en predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital, y la persecución de delitos contra el ambiente. En consecuencia, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos en relación con tales aseveraciones.

En conformidad con el inciso 10.1 de las Directrices, el Secretariado expone su razonamiento a continuación.

***1. Se recomienda un expediente de hechos respecto de las aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva por el supuesto depósito de residuos con el fin de disponerlos ilegalmente en predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital***

Los Peticionarios aseveran que durante la fase de desmantelamiento de la Instalación, BASF permitió la salida de residuos peligrosos

que fueron depositados en predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>110</sup> Los Peticionarios afirman que la empresa “donó o vendió a bajos precios a los ex trabajadores y pobladores del lugar [...] envases, tarimas, charolas de secado y otros materiales que habían estado en contacto o contenían residuos peligrosos”.<sup>111</sup> Los Peticionarios alegan que México omite la aplicación efectiva de disposiciones del CPF, la LGEEPA, la LGPGIR, la RRP y normas oficiales mexicanas<sup>112</sup> aplicables al manejo de residuos peligrosos y a la disposición final de residuos en predios de la Ex Hacienda El Hospital.

La respuesta de México no aborda directamente la aseveración sobre la supuesta disposición ilegal de residuos en predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital; sin embargo, anexa documentos que constatan la donación y venta de escombros y materiales<sup>113</sup> y su depósito en aproximadamente 42 predios, incluidos una escuela primaria<sup>114</sup> y predios de uso público de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>115</sup> La documentación describe el uso doméstico del material pigmentado entregado por BASF a ex trabajadores y habitantes de la Ex Hacienda El Hospital.<sup>116</sup>

Los anexos de la respuesta presentan información sobre las acciones de inspección, vigilancia y sanciones impuestas por la Profepa en relación con los residuos peligrosos depositados en predios de terceros durante el desmantelamiento de la Instalación.<sup>117</sup> La Profepa también emitió una sanción a la empresa por no haber caracterizado los escombros de la Instalación antes de su entrega a terceros<sup>118</sup> y por disponer residuos peligrosos en predios de la Ex Hacienda El Hospital. Tal sanción está pendiente de resolverse en el juicio de nulidad promovido por BASF. La información de la respuesta de México se refiere en parte a la aseveración sobre la falta de acción gubernamental respecto de la

110. Petición SEM-06-003, p. 5, y anexo 8: Estudio de Roberto Flores Ortega.

111. Petición SEM-06-003, p. 6.

112. CPF, artículo 415: fracción I, LGEEPA, artículos 134, 135, 136, 139, 152 bis, 169, 170 y 173; LGPGIR, artículos 68, 69, 75, 78, 101, 103 y 106; RPP, artículos 6, 8, 10, 12, 14, 15: fracciones II y VII, y 17: fracción II; NOM-052-SEMARNAT-1993 y NOM-053-SEMARNAT-1993.

113. Respuesta, anexo I, tomo I, folio 0425.

114. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, emitida por el procurador federal de Protección al Ambiente, p. 22, y anexo I, tomo II, folio 335.

115. Respuesta, anexo I, tomo II, folio 309.

116. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa del 20 de diciembre de 2005 en el expediente núm. B-002/0775, p. 24.

117. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, pp. 74-75.

118. *Ibid.*, pp. 48 y 74.

disposición ilegal de residuos en la Instalación y en predios de habitantes de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital. No obstante, el Secretariado, encuentra que hay cuestiones centrales abiertas respecto de algunas aseveraciones de los Peticionarios, lo que orienta a recomendar la elaboración de un expediente de hechos sobre los asuntos siguientes:

- a) *Existencia de medidas de seguridad para controlar el riesgo a la salud y al ambiente en predios de habitantes de la Ex Hacienda El Hospital*

Los Peticionarios aseveran que la Profepa no dictó las medidas de seguridad autorizadas por la ley en los predios donde se depositaron residuos peligrosos durante el desmantelamiento, ni notificó tales hechos a las autoridades sanitarias.<sup>119</sup> El artículo 170 de la LGEEPA señala que cuando exista riesgo inminente a la salud pública y el ambiente, la autoridad puede ordenar medidas de seguridad, entre las que se incluyen la clausura, el aseguramiento de residuos peligrosos o cualquier acción análoga que impida repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o la salud pública. Ese mismo artículo faculta a la Semarnat a promover ante otras autoridades competentes la ejecución de medidas de seguridad previstas por otras leyes.

La resolución administrativa de la Profepa mediante la cual se sancionó a BASF, determinó que los actos de entrega de residuos a habitantes de la Ex Hacienda El Hospital pusieron en riesgo la salud pública y el ambiente:

[L]os residuos peligrosos encontrados en los predios visitados, debieron ser manejados de manera tal que nunca entraran en contacto con otros residuos no peligrosos, esto es, debieron permanecer debidamente inventariados en el almacén temporal de residuos peligrosos correspondientes, con la finalidad de que en su oportunidad fueran enviados a tratamiento y/o disposición final, según correspondiera, y en el caso concreto, los mismos salieron de la nave industrial desmantelada por la persona moral al rubro citado [BASF] y fueron entregados a pobladores de "El Hospital", en el Municipio de Cuautla, Estado de Morelos, poniendo en riesgo la salud pública y el ambiente y sus elementos.<sup>120</sup>

Ante el riesgo a la salud pública y el ambiente que la autoridad determina en su resolución, la respuesta de México no aborda la cuestión sobre la preparación e instrumentación de las medidas de seguridad que el artículo 170 de la LGEEPA autoriza, ni tampoco el que, en

119. Petición SEM-06-003, pp. 4-6.

120. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, pp. 49-50.

todo caso, se hubiera promovido la ejecución de medidas de seguridad previstas por otras leyes, ante otras autoridades. La Profepa estaba autorizada por la legislación ambiental citada en las peticiones a llevar a cabo acciones similares a las emprendidas respecto de la Instalación. Tales medidas incluían —*mutatis mutandis*— programas de muestreo de suelos que permitieran no sólo la identificación sistemática de contaminantes peligrosos en el suelo, sino de cualquier contaminante que pudiera haber degradado los predios en los que se depositaron los residuos del desmantelamiento de la Instalación, así como la instrumentación de los correspondientes programas de remediación. El resultado de ese tipo de medidas pudo haber permitido incluso la presentación de dictámenes técnicos como prueba ante otras instancias.<sup>121</sup>

De este modo, un expediente de hechos ayudaría a identificar las medidas de seguridad previstas por el artículo 170 de la LGEEPA y efectivamente impuestas por la Profepa cuando, durante el desmantelamiento de la Instalación, se detectó la entrega y depósito de residuos —sin caracterizar— a los habitantes de la Ex Hacienda El Hospital. Tales hechos no se abordan en la demanda de nulidad promovida por BASF en junio de 2006 y, por lo tanto, el Secretariado estima que no están pendientes de resolverse.

b) *Identificación de sitios contaminados y caracterización*

Los Peticionarios aseveran que la Profepa no identificó la totalidad de predios, ni elaboró un inventario de todos los residuos dispersos en el poblado de la Ex Hacienda El Hospital. La LGEEPA establece que la responsabilidad del manejo adecuado de residuos corresponde a quien los genera.<sup>122</sup> También señala que cuando la disposición final de residuos peligrosos ocasione la contaminación del suelo, deberán llevarse a cabo las acciones necesarias para recuperar y reestablecer las condiciones del mismo, con el propósito de que éste pueda ser destinado a alguna de las actividades previstas en el programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico aplicable para el predio o zona respectiva.<sup>123</sup> El artículo 75 de la LGPGIR establece la obligación de la Semarnat de “identificar,

121. Cfr. LGEEPA, artículo 204.

122. LGEEPA, artículo 151.

123. LGEEPA, artículo 152 bis. El Secretariado nota que México ha sostenido que el desarrollo urbano no es una cuestión que cae en el ámbito de la legislación ambiental. Cfr. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), Respuesta (15 de junio de 2007). A este respecto, el Secretariado entiende que para el reestablecimiento y recuperación de las condiciones del suelo ha de tomarse en consideración su uso, de donde se hace indispensable tal definición en el marco de un programa de desarrollo urbano.

inventariar, registrar y categorizar los sitios contaminados con residuos peligrosos, con el objeto de determinar si procede su remediación”.

La respuesta de México presenta información respecto de los predios identificados con escombros y materiales provenientes del desmantelamiento. Sin embargo, el Secretariado encontró que la identificación de predios en donde se depositaron residuos peligrosos no coincide en todos los casos con los predios de los que se retiró el material. La respuesta tampoco explica por qué no coinciden las cantidades identificadas en un inicio y las que se retiraron posteriormente. Tampoco resulta claro si en todos los predios se tomaron muestras de suelo y materiales antes y después de su retiro.

México adjuntó documentos que muestran la propuesta de BASF para elaborar un programa de muestreo de suelo en el entorno de la Ex Hacienda El Hospital,<sup>124</sup> y la determinación de la Profepa de elaborar un estudio semejante,<sup>125</sup> así como un dictamen pericial que concluye que no existió daño al ambiente por el depósito de residuos provenientes del desmantelamiento.<sup>126</sup> Sin embargo, la respuesta deja cuestiones abiertas sobre la aseveración de la supuesta omisión al no identificar la totalidad de predios supuestamente contaminados por la entrega de residuos sin caracterizar. Asimismo, el dictamen pericial deja abierta la cuestión sobre la presencia de cromo y plomo en materiales con pigmento en predios de terceros, ya que no es evidente la realización de procedimientos analíticos para todos los casos.

El Secretariado valoró la probable interferencia con un litigio pendiente y considera que la cuestión sobre la identificación de sitios con presencia de contaminantes y su caracterización no está pendiente de resolverse.

El Secretariado estima que la respuesta en su conjunto no responde a la aseveración sobre la identificación de todos los predios donde se depositaron residuos peligrosos del desmantelamiento. Un expediente de hechos podría recabar información sobre las acciones emprendidas por México para identificar, caracterizar, retirar residuos y recuperar y restablecer, o bien, dependiendo del momento de realización de tales acciones, remediar los sitios supuestamente contaminados por residuos peligrosos que se entregaron a habitantes y se depositaron en predios de la Ex Hacienda El Hospital para su disposición ilegal.

---

124. Respuesta, anexo I, tomo XV, folio 5744.

125. *Ibid.*, tomo XII, folio 5093.

126. Respuesta, anexo I, tomo V folio 1993.

c) *Persecución de delitos*

Los Peticionarios aseveran que México no investigó la supuesta comisión de delitos contra el ambiente relacionados con la presunta disposición ilegal de residuos peligrosos en predios de la Ex Hacienda El Hospital. El artículo 169 de la LGEEPA ordena a la autoridad a informar al ministerio público sobre actos que puedan constituir delitos contra el ambiente. El artículo 415: fracción I del CPF vigente en la época de los hechos tipifica el delito de daño o riesgo al ambiente por el manejo ilícito o inadecuado de materiales o residuos peligrosos.

La respuesta de México incluye un escrito de ofrecimiento de pruebas presentado por un ciudadano ante el ministerio público federal en junio de 1998.<sup>127</sup> El documento contiene información entregada a la autoridad investigadora relacionada con el retiro de residuos peligrosos de predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital. El artículo 415: fracción I del CPF vigente antes del 6 de febrero de 2002 establecía que:

**Artículo 415.** Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, 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.

La aseveración sobre la supuesta omisión de México de perseguir delitos contra el ambiente y la obligación de la Profepa de informar oportunamente sobre hechos que puedan constituir delitos es una cuestión que México no aborda directamente en su respuesta. En su lugar, México se refiere al acceso a la información contenida en el expediente penal y señala que:

[...] conforme a lo así manifestado por Profepa, la Parte se encuentra imposibilitada para expedir copia de dichos procedimientos, así como de cualquier otro documento derivado de ello, en virtud de que las averiguaciones previas iniciadas con motivo de los hechos fueron integradas por la Procuraduría General de la República (PGR) [...]<sup>128</sup>

---

127. Respuesta, anexo I, tomo I, folio 0409.

128. Respuesta, p. 58.

El Secretariado encuentra que el hecho de que la PGR tenga en posesión la información del expediente penal, no es un obstáculo que impida a México proporcionarla. La respuesta de México no expone razones legales que puedan justificar tal impedimento.

México argumenta que las disposiciones aplicables al trámite de expedientes le prohíben divulgar el contenido de la averiguación previa. El artículo 16 del CFPP establece:

**Artículo 16.** El Juez, el Ministerio Público y la Policía Judicial Federal estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieren, o de dos testigos de asistencia, que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.

A las actuaciones de averiguación previa sólo podrán tener acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido y/o su representante legal, si los hubiere. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obren en la averiguación, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal, según corresponda.

En el proceso, los tribunales presidirán los actos de prueba y recibirán, por sí mismos, las declaraciones.

En las diligencias podrán emplearse, según el caso y a juicio del funcionario que las practique, la taquigrafía, el dictáfono y cualquier otro medio que tenga por objeto reproducir imágenes o sonidos y el medio empleado se hará constar en el acta respectiva.

En efecto, el dispositivo penal cataloga como confidencial las averiguaciones previas. Sin embargo, esta disposición se inscribe dentro de las reglas generales para el procedimiento penal del título primero del CFPP, que claramente se refiere a una investigación penal en curso.

La existencia de una investigación penal en curso respecto de la supuesta comisión de delitos contra el ambiente, podría constituirse en una causa razonable para clasificar como confidencial la información de la averiguación previa. La respuesta de México concluye que la información del expediente penal es confidencial, pero no aclara si se está realizando una investigación penal que justifique tal clasificación. Tampoco señala alguna investigación penal que ya haya concluido.

Así, teniendo en mente que no existe riesgo de interferir con una investigación en curso, el Secretariado estima justificada la elaboración de un expediente de hechos, el cual podría reunir información sobre los

criterios utilizados por México para determinar la posible existencia —o no— de hechos constitutivos de delito ambiental, la forma en que tales hechos encuadran en la hipótesis normativa del tipo penal específico, y la gravedad de la sanción impuesta a BASF por el depósito de residuos con el propósito de disposición ilegal en predios de habitantes de la Ex Hacienda El Hospital, entre otros criterios. La información también serviría para conocer si las autoridades emprendieron acciones para investigar posibles delitos contra el ambiente cometidos por BASF al entregar y disponer residuos en la Ex Hacienda El Hospital.

**2. *Se recomienda un expediente de hechos respecto de las aseveraciones sobre la falta de acciones para determinar la contaminación del suelo a raíz de depósitos de residuos peligrosos con el fin de disponerlos ilegalmente en terrenos de la Instalación***

Los Peticionarios aseveran que durante la fase de operación y desmantelamiento, BASF realizó el confinamiento ilegal de residuos peligrosos mediante el supuesto entierro de costales con pigmentos en la Instalación<sup>129</sup> y señalan que los estudios ambientales puestos en marcha por BASF no consideraron la localización de todos los confinamientos ilegales de residuos peligrosos.<sup>130</sup> La petición contiene información sobre los supuestos entierros de residuos peligrosos en la Instalación documentados durante las actividades de restauración del sitio.<sup>131</sup> Los Peticionarios aseveran que, a pesar de que la autoridad ambiental conoció tales hechos, ha omitido la aplicación efectiva de los preceptos pertinentes en relación con la disposición de residuos dentro de la Instalación.

Los artículos 150 y 151 de la LGEEPA establecen la obligación del generador de residuos peligrosos de manejar sus residuos en conformidad con la legislación aplicable<sup>132</sup> y asientan que la responsabilidad del manejo y disposición final de residuos corresponde a quien los genera. El artículo 152 Bis de la LGEEPA dispone que cuando la generación, manejo o disposición final de materiales o residuos peligrosos produzca contaminación del suelo, los responsables de dichas operaciones deberán llevar a cabo las acciones necesarias para recuperar y restablecer las condiciones del mismo, con el propósito de que éste pueda ser destinado

---

129. Petición SEM-06-003, pp. 6 y 7.

130. *Ibid.*, p. 9.

131. *Ibid.*, anexos 11 y 12.

132. El Secretariado tiene en mente que la entrada en vigor de la LGPGIR el 6 de enero de 2004 pudo haber derogado tales disposiciones.

a alguna de las actividades previstas en el programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico aplicable para el predio o zona respectiva. Los artículos 68 y 69 de la LGPGIR sientan las bases para la responsabilidad ambiental por contaminación de sitios, concepto en el que se incluye el suelo,<sup>133</sup> mientras que el artículo 75 autoriza llevar a cabo acciones para determinar la obligación de remediar un sitio contaminado. Los artículos 8: fracción X, 10 y 12 del RRP establecen las obligaciones a cargo de generadores de residuos peligrosos y los requisitos para operar confinamientos bajo autorización.<sup>134</sup> Por último, el artículo 416: fracción I del CPF establece el delito de daño y/o riesgo al ambiente por el manejo ilícito o inadecuado de sustancias peligrosas.

Al momento de la generación de los residuos de la Instalación, la normatividad clasificaba los residuos de producción de ciertos pigmentos como peligrosos<sup>135</sup> y establecía que la disposición final de residuos peligrosos se debía hacer en sitios y condiciones adecuadas para evitar daños al ambiente,<sup>136</sup> por lo que su disposición debía apegarse al artículo 8: fracción X del RRP y, así, cumplir con los criterios establecidos en el artículo 135: fracción III de la LGEEPA.

Los anexos de la respuesta y de la petición SEM-06-003 contienen información sobre diligencias en las que se documentan hallazgos de material con pigmento amarillo enterrados en la Instalación.<sup>137</sup> Asimismo, en las actas de inspección emitidas por la Profepa durante el desmantelamiento de la Instalación, se deja constancia de material con pigmento amarillo encontrado “en franjas” debajo del nivel del piso.<sup>138</sup>

133. LGPGIR, artículo 5: fracción XL. “Sitio contaminado: Lugar, espacio, suelo, cuerpo de agua, instalación o cualquier combinación de éstos que ha sido contaminado con materiales o residuos que, por sus cantidades y características, pueden representar un riesgo para la salud humana, a los organismos vivos y el aprovechamiento de los bienes o propiedades de las personas.”
134. El Secretariado tiene en mente que el artículo 151 Bis de la LGEEPA, en vigor a partir del 14 de diciembre de 1996, dio mayor precisión a las obligaciones de quienes pretendan realizar actividades con residuos peligrosos.
135. Norma oficial mexicana NOM-052-SEMARNAT-1993, anexo 2. Clasificación de residuos peligrosos por giro industrial y por proceso, tabla 1, incisos 16.5 y 16.6, y anexo 4, tabla 3, inciso 3.
136. RRP, artículo 3: “*Disposición final*. Acción de depositar permanentemente los residuos en sitios y condiciones adecuados para evitar daños al ambiente.”
137. Respuesta, anexo I, tomos XXII (folios 8908, 8746 y 8717), XXV (folios 10039, 10014, 9997), XXVII (folios 11411, 11409, 11405, 11403, 11393, 11389, 11382 y 11375) y XXIX (folios 12229, 12206 y 12199); petición SEM-06-003, p. 6, y anexo 11: Fe de hechos levantada el 14 de mayo de 2005 por el Lic. Neftalí Tajonar Salazar, Notario Público núm. 4, VI demarcación del estado de Morelos.
138. *Ibid.*, tomo XXII, folio 8717. La misma referencia a pigmento en “franjas” se encontró en actas de inspección citadas en los folios 11411, 10039, 10014 y 9997 del anexo de la respuesta.

La respuesta de México no aborda directamente la aseveración sobre el supuesto depósito ilegal de residuos de pigmento en la Instalación. El Secretariado no encontró en el anexo de pruebas de la respuesta, alguna resolución administrativa mediante la cual México considerara tales hechos, documentados por inspectores de la Profepa, para determinar si hubo actos de depósito ilegal de residuos. La resolución administrativa del 20 de diciembre de 2005 hace referencia a las actas de inspección en las cuales se identificaron violaciones a la legislación ambiental; sin embargo, no hay cita de ninguna de las inspecciones en las que se encontraron residuos de pigmentos enterrados. Dicha resolución incluyó una sanción “por la contaminación del suelo originada por los residuos peligrosos acumulados, depositados o infiltrados durante la realización de actividades”,<sup>139</sup> la cual parece referirse a las actividades realizadas por BASF mientras operaba la Instalación y no parece comprender los actos de *disposición* ilegal de residuos dentro de la Instalación, posteriores a la fase operativa de la misma.

El Secretariado tampoco identificó en el anexo del expediente administrativo referencias a alguna indagación penal con relación con la supuesta disposición ilegal de residuos. El artículo 169 de la LGEEPA, citado por los Peticionarios, establece que en caso de que la autoridad federal identifique hechos que puedan constituir un delito, deberá informar al ministerio público.<sup>140</sup> La respuesta presenta documentos que informan al fiscal especial de delitos ambientales de la PGR sobre algunos acuerdos administrativos, pero no queda claro si se informó específicamente sobre el presunto depósito ilegal de residuos en la Instalación.<sup>141</sup> El artículo 416: fracción I del CPF establecía en 1997:

**Artículo 416.** Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días multa, al que sin la autorización que en su caso se requiera, o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas:

**I.** Descargue, deposite, o infiltre, o lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos y demás depósitos o corrientes de agua

---

139. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, emitida por el procurador federal de Protección al Ambiente, p. 73.

140. LGEEPA, artículo 169, párrafo quinto: “En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos.”

141. *Vgr.* respuesta, anexo I, tomo 4, folios 1496 y 1286.

de jurisdicción federal, que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua de las cuencas o a los ecosistemas.

México tampoco informó si la aseveración sobre el supuesto depósito de residuos peligrosos para su disposición ilegal dentro de la Instalación está siendo o ha sido investigada para determinar la posible existencia de delitos contra el ambiente. Sin embargo, la Parte expuso que se encuentra imposibilitada para expedir copia de alguna investigación penal ya que supuestamente la averiguación previa se integró por la PGR.<sup>142</sup> Al respecto, como ya se expresó en el apartado anterior, el Secretariado no identificó en la respuesta de México ningún obstáculo fundado que impida proporcionar información del expediente penal para la preparación de un expediente de hechos, por lo que concluye que su preparación no debería interferir con algún litigio o investigación en curso.

A la luz de la respuesta de México, la aseveración sobre el supuesto depósito de residuos para su disposición ilegal en la Instalación es una cuestión que sigue abierta. Un expediente de hechos podría presentar información sobre las acciones emprendidas por México respecto de la investigación y aplicación efectiva de su legislación en relación con la supuesta disposición ilegal de residuos peligrosos en la Instalación.

**3. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de la aseveración sobre la existencia de un drenaje no reportado a las autoridades***

Los Peticionarios aseveran que la Instalación cuenta con un sistema de drenaje que supuestamente fue utilizado para descargar aguas residuales de proceso y que no está documentado en los planos presentados por BASF a las autoridades ambientales y municipales.<sup>143</sup> Afirman que al haber presentado información incompleta sobre la red de drenajes para implementar el programa de desmantelamiento, se constituyó

142. Respuesta, p. 58.

143. Petición SEM-06-003, pp. 7 y 10; anexo 14: Oficio PFFA/SJ/067/06 del 27 de febrero de 2006, emitido por el suprocurador jurídico de la Profepa; anexo 16: Fe de hechos levantada el 11 de mayo de 2005 por el Lic. Neftalí Tajonar Salazar, Notario Público núm. 4, VI demarcación del estado de Morelos; anexo 17: Acuerdo administrativo en el expediente SII-DGIFC-023/2004 del 5 de agosto de 2004, emitido por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa, y anexo 20: Oficio s/n del 3 de junio de 2005, emitido por el director de Desarrollo Urbano Obras y Servicios Públicos Municipales de Cuautla.

el delito contra la gestión ambiental descrito en el artículo 420 Quater del CPF.<sup>144</sup>

El 20 de julio de 2000 la Profepa determinó ordenar la instrumentación de un programa para dismantelar el sistema de drenaje industrial de la Instalación. Mediante esa resolución, se determinaron niveles de limpieza, parámetros de análisis de suelos y metodología de muestreo, entre otros. Asimismo, la Profepa ordenó el retiro y limpieza de estructuras para la conducción de aguas residuales industriales, incluido el drenaje fuera de las instalaciones de la empresa hasta el punto de descarga en el arroyo Espíritu Santo.<sup>145</sup>

El 24 de octubre de 2000 la Profepa modificó el alcance del programa de dismantelamiento del sistema de drenaje, considerando los resultados de análisis de plomo y cromo hexavalente en el sistema de drenaje y en el arroyo Espíritu Santo. La Profepa especificó las características del programa de muestreo, precisando datos sobre parámetros, planos, procedimiento de muestro, nomenclatura y valoración de resultados, entre otros, y autorizó el inicio de obras de restauración.<sup>146</sup> El 5 de agosto de 2004, la autoridad ambiental definió nuevas acciones para el desasolve, limpieza y verificación sistemática de los drenajes histórico e industrial, así como parámetros para análisis de muestras. Dicho acuerdo incluyó planos de identificación de áreas de restauración, puntos de muestreo y trazo para el retiro de drenaje y suelo.<sup>147</sup> Por último, la resolución administrativa del 20 de diciembre de 2005 confirmó la orden a la empresa de concluir la limpieza y restauración del drenaje.<sup>148</sup>

La aseveración de los Peticionarios se enfoca en el hallazgo de una tubería para conducir agua no considerada en el programa de limpieza y dismantelamiento, y enfatiza que ésta no se encontraba en los registros de la autoridad municipal. Al respecto, se observa en los anexos de la respuesta que la Profepa ordenó, modificó y confirmó la evaluación sistemática y restauración de los sistemas de drenaje afectados por contaminación. La aseveración de los Peticionarios, a la luz de la respuesta,

---

144. El artículo 420 Quater del CPF entró en vigor a partir de la reforma del 6 de febrero del 2002.

145. Respuesta, anexo I, tomo XI, folio 4040.

146. Respuesta, anexo I, tomo XI, folio 4126.

147. Petición SEM-06-003, anexo 17: Acuerdo administrativo en el expediente SII-DGIFC-023/2004 del 5 de agosto de 2004, emitido por el director general de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.

148. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, emitida por el procurador federal de Protección al Ambiente, p. 73.

no parece quedar abierta al estudiar el programa de restauración ambiental. En todo caso, la aseveración se relaciona con el registro actualizado de sistemas de conducción de agua a cargo de autoridades municipales, lo cual no está asociado a aspectos centrales de ambas peticiones.

En conclusión, el Secretariado estima que la aseveración sobre un drenaje no reportado a las autoridades no amerita su inclusión en un expediente de hechos.

**4. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de la aseveración sobre la falta de acciones para determinar la contaminación del suelo y los elementos constructivos de la instalación***

Los Peticionarios aseveran que la Profepa no dictó ni instrumentó medidas de prevención y control de la contaminación en la Instalación durante su desmantelamiento. Aseveran la supuesta falta de aplicación efectiva de disposiciones de la LGEEPA y la LGPGIR que prevén la identificación, evaluación y caracterización de sitios contaminados.<sup>149</sup>

La información de México indica que con base en la legislación en vigor, la Profepa fijó criterios de limpieza para la restauración de los elementos constructivos, el suelo y el drenaje industrial de la Instalación; indicó parámetros y ubicación de muestreo de suelos para un estudio de caracterización, y autorizó un programa de restauración de la Instalación.<sup>150</sup> La autoridad identificó plomo en los elementos constructivos del área de procesos; plomo y cromo hexavalente en la planta de tratamiento de aguas residuales, y plomo en el sistema de drenaje.<sup>151</sup> La información de la respuesta incluye resultados de análisis de muestras de suelo en distintas áreas de la Instalación en los que se identificó cromo total, cromo hexavalente, plomo y molibdeno entre 0.07 y 2.0 metros de profundidad.<sup>152</sup> La autoridad consideró los resultados de análisis de plomo,

149. LGEEPA, artículo 152 bis, y LGPGIR, artículos 68, 69, 75 y 78.

150. Respuesta, prueba 13: Acuerdos administrativos en el expediente B-0002/775 de fechas 20 de julio y 19 de septiembre de 2000, emitidos por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

151. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, emitida por el procurador federal de Protección al Ambiente, p. 51.

152. *Ibid.*, p. 56. Las zonas que se identificaron incluyen: área de recepción de materia prima, área de tratamiento de aguas residuales, arco XXII y almacenamiento de contenedores y charolas, arco III y área de vaciado y llenado de tambores, almacén de materia prima, área de precipitación, área 1 al exterior de la Hacienda, cerca del drenaje de servicios, y área de almacén y secador.

molibdeno y cromo total en sedimentos del drenaje histórico de la Instalación a profundidades que variaban entre 0.0 y 3.10 m.<sup>153</sup> Con base en los resultados del estudio que la Profepa ordenó a BASF, se concluyó que:

En resumen, más del 50 % de las muestras de recubrimientos originales y no, materiales subyacentes al recubrimiento y materiales de construcción aparentes presentan concentraciones de cromo hexavalente, cromo total, molibdeno y plomo, superiores a los criterios de descontaminación para sitios de uso industrial.<sup>154</sup>

Con excepción de las acciones para identificar la supuesta disposición ilegal de residuos dentro de la Instalación, la información de México en su respuesta hace ver que los actos de aplicación de la Profepa obligaron a la empresa a caracterizar el suelo, los elementos constructivos y el sistema de drenajes de la Instalación contaminados a raíz de las actividades productivas de BASF. Los estudios que la autoridad ordenó arrojaron información utilizada por ésta para conocer el grado de contaminación, modificar el alcance del estudio y determinar acciones de restauración.<sup>155</sup> Los Peticionarios aseveran que la Profepa basó sus conclusiones en estudios sesgados provenientes de BASF. Sin embargo, la información de la respuesta indica que, si bien los estudios ambientales corrieron a cargo de BASF, la Profepa supervisó el muestreo de agua y suelo<sup>156</sup> y obtuvo muestras triplicadas<sup>157</sup> que fueron analizadas por la Dirección General de Laboratorios de la Profepa,<sup>158</sup> lo que parece asegurar la integridad de la información que la autoridad utilizó para determinar la restauración del sitio ocupado por BASF.

Los Peticionarios adjuntaron copias de estudios geofísicos para sustentar su aseveración sobre la falta de caracterización y la existencia de contaminación en la Instalación. Al respecto, la Profepa valoró en su

153. *Ibid.*

154. *Ibid.*, p. 46.

155. Respuesta, anexo I, tomos XI, folios 4094 y 4126; XII, folio 4637; XVII, folio 6911; XXV, folio 10347; XXIX, folio 12464; XVIII, folio 7254, y XXIX, folio 12464.

156. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, p. 29; anexo I, tomos V, folios 1702 y 1820; VI, folios 2376 y 2478; XXI, folio 8648; XXXIV, folio 14607, y XLVI, folio 20203.

157. Las muestras triplicadas se entregaron simultáneamente a BASF, la Profepa y la PGR, según se observa en el anexo I, tomo V, folio 1930: Acta de inspección 17-0006/98-D-V-13 del 11 de marzo de 1999.

158. Respuesta, anexo I, tomos IV, folio 1592; XVI, folio 6404; XVII, folios 6763 y 6905; XVIII, folios 6973, 6991, 7038, 7092, 7108 y 7119; XIX, folios 7468 y 7506; XXIII, folio 9303; XXIV, folios 9902 y 9929; XXVII, folio 11276; XXVI, folios 10762 y 10961; XXXVII, folios 16112, 16220 y 16311; XXXVIII, folio 16786, y XL, folio 17577.

momento la conveniencia de realizar estudios basados en radar de penetración terrestre e inducción magnética —propuesta por BASF— y determinó que tales métodos no detectarían con seguridad la presencia de material contaminado y, en su lugar, ordenó realizar calas y muestreo de suelos.<sup>159</sup>

El Secretariado estima que la aseveración sobre la ausencia de medidas para evaluar los contaminantes en el suelo y estructura de la Instalación como resultado de las actividades productivas de BASF no es una cuestión que amerite su inclusión en un expediente de hechos. La documentación de México presenta información suficiente sobre la selección de alternativas, incluidos los métodos que los Peticionarios anexaron a las peticiones.

A la luz de la información sobre la caracterización de contaminantes en el sitio resultado de las actividades productivas de BASF, el Secretariado no recomienda un expediente de hechos sobre esta aseveración.

**5. *No se recomienda un expediente de hechos en relación con la aseveración sobre el ejercicio de facultades de la Profepa y la imposición de medidas de urgente aplicación en la Instalación***

Los Peticionarios aseveran que México omite la aplicación efectiva de los artículos 4, 5, 6 y 170 de la LGEEPA en relación con el ejercicio de facultades de la Profepa y la imposición de medidas de urgente aplicación en la Instalación. Las disposiciones citadas otorgan facultades a las autoridades federales para realizar actos de autoridad y ordenar medidas de seguridad en casos de riesgo inminente de desequilibrio ecológico.

Al respecto, México citó un acuerdo administrativo de agosto de 1997 que ordena poner en marcha un programa de desmantelamiento de la Instalación, el control de residuos peligrosos y la presentación de resultados de estudios de caracterización del suelo.<sup>160</sup> En julio de 1998 la Profepa requirió a BASF conformar un inventario de elementos constructivos<sup>161</sup> de la Instalación sujetos a un plan de limpieza e instrumentar un sistema de documentación de residuos peligrosos. También ordenó la preparación de programas de desmantelamiento de drenajes y limpieza de muros y paredes de la Instalación, así como un proyecto de caracterización de suelo, subsuelo y manto freático.

159. Respuesta, anexo I, tomo XIII, folio 5095; y tomo V, folio 1334.

160. Respuesta, p. 50.

161. *N.B.* El término *elementos constructivos* comprende los pisos, paredes, muros, techos y arcos de la Instalación.

El Secretariado estima que, a la luz de la respuesta de México, la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos que presente información sobre el ejercicio de las facultades de la Profepa para el establecimiento de medidas de urgente aplicación en la Instalación, ya que tal aseveración parece haber sido respondida por México a través de las medidas impuestas a BASF durante el desmantelamiento de la Instalación.

**6. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de las aseveraciones relacionadas con la Auditoría Ambiental***

Los Peticionarios aseveran la supuesta omisión de México en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de las deficiencias identificadas durante la Auditoría Ambiental practicada entre agosto de 1996 y marzo de 1997. Los Peticionarios aseveran que la Profepa conoció oportunamente deficiencias o incumplimientos que no fueron objeto de aplicación efectiva de los artículos 134 y 152 de la LGEEPA; 8: fracciones II, III, VI, VII y IX, 14, 15: fracciones II y VII, y 17: fracción II del RRP; 29: fracción VII y 119: fracciones VI, VII, XI, XIV y XV de la LAN; 135: fracciones IV, V, VI y VII, 136: fracción II del RLAN, y la norma oficial mexicana NOM-052-ECOL-1993. El mecanismo de autorregulación prevé la firma de un convenio de cumplimiento al concluir la auditoría, mismo que, según los Peticionarios, se negó a firmar BASF. Aseveran que la empresa utilizó el programa voluntario de la Profepa para escapar a la aplicación de la ley durante el periodo de realización de la auditoría.

México sostiene en su respuesta que el artículo 38 bis de la LGEEPA permite la realización de procesos voluntarios de autorregulación ambiental, a través de los cuales los productores, empresas y organizaciones busquen mejorar su desempeño ambiental, respetando la legislación y normatividad vigentes en la materia.<sup>162</sup> México argumenta que la auditoría ambiental es una revisión sistemática que aborda cuestiones tanto reguladas como no reguladas y tiene como propósito comprobar el grado de cumplimiento de una empresa. México asevera que el resumen ejecutivo citado por los Peticionarios y el convenio —que BASF no firmó— sólo forman una parte del proceso de auditoría ambiental.<sup>163</sup>

---

162. Respuesta, p. 59.

163. México asevera que el proceso de auditoría ambiental comprende diez etapas reunidas en tres fases: planeación de auditoría, ejecución de auditoría y post-auditoría. La última fase, que no fue concluida, incluye la concertación del plan de acción —es decir, el acuerdo entre ambas partes de los términos de cumplimiento— y la firma de un convenio.

México sostiene que las disposiciones identificadas por los Peticionarios no son aplicables a dicho proceso voluntario e informa que la Profepa sí utilizó la información sobre las deficiencias de la empresa identificadas en la Auditoría Ambiental para la realización de actos de inspección y vigilancia.<sup>164</sup>

El Secretariado entiende que el mecanismo de auditoría ambiental tiene una función autorreguladora cuando, como resultado de ésta, la empresa adopta acciones adicionales a las establecidas en la legislación ambiental. Asimismo, tiene en mente que la auditoría entraña también la regularización de las operaciones de una empresa con el fin de lograr niveles de cumplimiento de la legislación ambiental.<sup>165</sup>

El artículo 5(1) del ACAAN enumera una lista de acciones gubernamentales que califican como actividades de aplicación de la legislación ambiental.<sup>166</sup> En este sentido, la Auditoría Ambiental es una actividad de aplicación prevista en el Acuerdo, orientada a promover el cumplimiento de la ley. El Secretariado analiza si al suspenderse los esfuerzos del proceso voluntario, México instrumentó alguna medida —por ejemplo, visitas de inspección o la instauración oportuna de un procedimiento— que procurara la solución a las deficiencias que habían sido detectadas en la Instalación.<sup>167</sup>

El Secretariado observó al solicitar una respuesta a México, que la supuesta omisión en la aplicación efectiva se refería a la legislación ambiental aplicable a las deficiencias reveladas en la Auditoría Ambiental, y no —como lo señala México— a las disposiciones que establecen los procesos voluntarios de autorregulación.<sup>168</sup> El Secretariado no

---

164. Respuesta, prueba 34: Oficio B.O.O.A.A.-DGO 652/97 de fecha 20 de mayo de 1997, emitido por el director general de Auditoría Ambiental de la Profepa; prueba 35: Oficio B.O.O.A.A.-DGO 1357/98 de fecha 22 de julio de 1998, emitido por el director general de Operación de la Profepa; oficio EOO.-SVI.-DGATL.-110/2000 de fecha 10 de abril de 2000, emitido por el director general de Asistencia Técnica Industrial de la Profepa; oficio PFFA-MOR-04-378/2000 de fecha 29 de agosto de 2000, emitido por el delegado de la Profepa en Morelos; nota informativa sin número, de fecha 7 de enero de 2002, dirigida al procurador federal de Protección al Ambiente; y anexo I, tomo XIX, folio 7341.

165. *Cfr.* respuesta, p. 59.

166. SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

167. El Secretariado no descarta la posibilidad de que una petición afirme la falta de aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de las acciones enumeradas en el artículo 5(1) del Acuerdo, incluida la auditoría ambiental.

168. “[...] el planteamiento de los Peticionarios es que las deficiencias o incumplimientos documentados en la Auditoría Ambiental no se utilizaron para orientar las acciones

analiza en esta notificación aquellos aspectos identificados en la Auditoría Ambiental no regulados<sup>169</sup> ni tampoco los relacionados con disposiciones que no calificaron como legislación ambiental;<sup>170</sup> asimismo, tampoco se analizan las disposiciones que regulan las auditorías ambientales en México.<sup>171</sup> Con respecto a las deficiencias relacionadas con la contaminación del agua que la Auditoría Ambiental identifica,<sup>172</sup> si bien encajan en el ámbito de un proceso de autorregulación, son cuestiones sobre las que la Profepa no tenía competencia para verificar su aplicación efectiva. En todo caso, México proporcionó información en torno a los informes de calidad del agua de la Instalación, por lo que ante la falta de aseveraciones más precisas, el Secretariado no continúa con tal aspecto.<sup>173</sup>

Sobre la aseveración del uso que permitió la Profepa de su programa voluntario para permitir a BASF evadir la aplicación de la ley, el Secretariado encontró que en marzo de 1997, al concluir la fase de ejecución de la Auditoría Ambiental, BASF supuestamente notificó el cierre de la Instalación y procedió a su desmantelamiento. En mayo de ese año, la unidad de la Profepa encargada de instrumentar el programa de auditoría ambiental comunicó a la delegación de la Profepa en Morelos el cierre de la Instalación y le proporcionó tanto el resumen ejecutivo de

---

de la Profepa en el caso de la Ex Hacienda El Hospital." SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (30 de agosto de 2006, p. 11.

169. La orden de visita de inspección del 22 de julio de 1997 se sustenta, entre otros, en los artículos 8, 14, 15: fracciones II y VII; y 17: fracción II del RRP. Asimismo, la orden de visita de inspección del 23 de junio de 1998 tiene como objeto verificar el cumplimiento de los artículos 136, 139, 150 a 152 bis de la LGEEPA; 5, 8: fracciones II, IV, V, VII, IX y X del RRP, así como las normas oficiales mexicanas NOM-052-ECOL-1993 y NOM-053-ECOL-1993. Por último, el acuerdo en el expediente B-0002/775 del 20 de julio de 2000 emitido por la Dirección General de Inspección Industrial se sustenta en los artículos 134 y 152 de la LGEEPA. Dichos actos fueron base de la resolución de diciembre de 2005 emitida por la Profepa y que BASF impugnó en junio de 2006 mediante el juicio de nulidad.
170. LGEEPA, artículos 15: fracción I, 110: fracción II y 113; RLAN, artículo 31: fracción VI; RPCCA, artículo 7: fracción I; y normas oficiales mexicanas NOM-021-ECOL-1993 y NOM-043-ECOL-1993. Asimismo, la determinación del Secretariado del 30 de agosto sólo abordó aspectos regulados por la legislación ambiental. SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (30 de agosto de 2006).
171. LGEEPA, artículos 38, 38 bis y 38 bis I.
172. LAN, artículos 29: fracción VII y 119: fracciones VI, VII, XI, XIV y XV; RLAN, artículos 135: fracciones IV, V, VI y VII y 136: fracción II.
173. Respuesta, prueba 38: Resultados de monitoreo de la descarga de aguas residuales correspondientes a 1996, y copia del título de concesión para el uso y aprovechamiento de aguas nacionales.

la Auditoría Ambiental como el programa de desmantelamiento elaborado por BASF.<sup>174</sup> En julio de ese año, la Profepa inició actos de inspección y vigilancia e instauró un procedimiento administrativo en contra de la empresa. En el procedimiento iniciado por la delegación de la Profepa se detectaron infracciones por el manejo inadecuado de materiales y residuos peligrosos y contaminación del suelo que coinciden con los aspectos centrales de la Auditoría Ambiental.<sup>175</sup>

Sin abordar el supuesto uso de BASF del programa de auditoría para intentar evadir la aplicación de la legislación ambiental, la información de la respuesta parece indicar que las autoridades dieron prioridad a los actos de inspección y vigilancia por encima de la participación de BASF en el programa voluntario.

A la luz de la respuesta de México, y ante la falta de aseveraciones más precisas sobre el uso de la información contenida en la Auditoría Ambiental para la realización de actos de inspección y vigilancia y la corrección de las deficiencias detectadas en el resumen ejecutivo de la Auditoría Ambiental, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos a este respecto.

**7. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de la aseveración sobre el trámite de denuncias populares***

Los Peticionarios aseveran que México omite la aplicación efectiva de los artículos 191, 192 y 193 de la LGEEPA respecto del trámite de las denuncias populares interpuestas ante la Profepa con relación al asunto planteado en la petición. Por cuanto a la denuncia popular de Carlos Álvarez Flores, México señala que la Profepa emitió el acuerdo de calificación dentro de los diez días siguientes a su presentación; ordenó la realización de diligencias,<sup>176</sup> y efectuó una visita de inspección a la Instalación.<sup>177</sup> México informa que en mayo de 2006 el Sr. Álvarez se desistió

---

174. Respuesta, prueba 34: Oficio B.O.O.A.A.-DGO 652/97 de fecha 20 de mayo de 1997, emitido por el director general de operación. Respuesta, prueba 35: Oficio EOO.-SVI.-DGATI.-110/2000 de fecha 10 de abril de 2000, emitido por el director general de Asistencia Técnica Industrial de la Profepa.

175. Las infracciones a la legislación ambiental identificadas por la delegación de la Profepa fueron a los artículos 150 y 151 de la LGEEPA, y 6 y 8: fracción III del RRP. Respuesta, prueba 3: Resolución administrativa en el expediente B-0002/0775 de fecha 20 de diciembre de 2005, emitida por el procurador federal de Protección al Ambiente, p. 54.

176. Respuesta, prueba 39: Oficio PFFPA.MOR.05.713.2005 de fecha 1 de noviembre de 2005, emitido por el delegado de la Profepa en el estado de Morelos.

177. Respuesta, p. 66.

de su denuncia popular, por lo que la Profepa dio por concluido el trámite del expediente.<sup>178</sup>

Con relación a la denuncia interpuesta por Roberto Abe Domínguez, México informa que emitió el acuerdo que la calificó como procedente;<sup>179</sup> citó al denunciante para que aportara pruebas a su denuncia;<sup>180</sup> le informó que su trámite no afectaría el ejercicio de otros derechos o medios de defensa,<sup>181</sup> y giró instrucciones a la delegación de la Profepa en el estado de Morelos para el trámite de la denuncia en esa delegación.<sup>182</sup> México asevera que informó oportunamente sobre el estado de la denuncia, las inspecciones efectuadas a la Instalación y la instauración de un procedimiento administrativo en contra de BASF.<sup>183</sup> México señala que, en cumplimiento a una orden judicial, la Profepa solicitó al Sr. Abe Domínguez su participación en el procedimiento administrativo como coadyuvante, con la finalidad de que permitiera el acceso de BASF a la Instalación<sup>184</sup> y que, además, se le acreditó para presentar pruebas en el procedimiento administrativo seguido en contra de la empresa.<sup>185</sup> Por último, México informa que el Sr. Abe Domínguez se desistió de su denuncia popular, por lo que la Profepa concluyó dicho procedimiento en diciembre de 1999.<sup>186</sup>

A la luz de la respuesta de México, el Secretariado concluye que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de la aseveración sobre supuestas deficiencias en el trámite de denuncias populares.

## V. RECOMENDACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición, a la luz de la respuesta de México, amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa al Consejo. La petición y la

---

178. *Ibid.*, p. 67.

179. *Ibid.*, prueba 41: Acuerdo de calificación en el expediente 710/812/17 de fecha 23 de octubre de 1997, emitido por la Dirección General de Denuncias y Quejas de la Profepa, y oficios DG/003/DAD/1955/97 y DG/003/DAD/1954/97 de fecha 23 de octubre de 1997, emitidos por la Dirección General de Denuncias y Quejas de la Profepa.

180. *Ibid.*

181. *Ibid.*

182. *Ibid.*

183. Respuesta, p. 69.

184. *Ibid.*, p. 70.

185. *Ibid.*, anexo I, tomo V, folio 1619.

186. *Ibid.*, tomo XI, folio 4008.

respuesta dejan cuestiones centrales abiertas, sin resolver. Una presentación detallada de los hechos podría ayudar a entender si México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental con respecto al desmantelamiento de la Instalación en la Ex Hacienda El Hospital.

Como se expuso en esta notificación, se amerita un expediente de hechos para reunir y presentar información acerca de las aseveraciones de los Peticionarios en cuanto a que el gobierno de México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 134, 135: fracción III, 136, 139, 150, 151, 152 bis, 169 y 170 de la LGEEPA; 68, 69, 75 y 78 de la LGPGIR; 421 del CPF, así como los artículos 415: fracción I y 416: fracción I del CPF vigentes antes del 6 de febrero de 2002; 8: fracción X, 10 y 12 del RRP, y las normas oficiales mexicanas NOM-052-SEMARNAT-1993 y NOM-053-SEMARNAT-1993 con respecto a las aseveraciones sobre la supuesta disposición ilegal de residuos peligrosos en la Instalación, la supuesta disposición ilegal de residuos en predios de la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital y la supuesta comisión de delitos contra el ambiente, durante la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos ubicada en la Ex Hacienda de Nuestra Señora de la Concepción El Hospital, estado de Morelos, México.

En consecuencia, en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, y por las razones expuestas en esta notificación, el Secretariado informa al Consejo su determinación de dar cumplimiento a los objetivos del Acuerdo mediante la elaboración de un expediente de hechos relativo a esta petición, como aquí se recomienda.

Sometido respetuosamente a su consideración el 12 de mayo de 2008.

*(firma en el original)*  
Por: Paolo Solano  
Director interino  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas



**SEM-06-004**  
*(Ex Hacienda El Hospital III)*

**PETICIONARIO:** ROBERTO ABE ALMADA

**PARTE:** MÉXICO

**FECHA:** 22 de septiembre de 2006

**RESUMEN:** El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos para pintura de la empresa BASF Mexicana, S.A. de C.V. (BASF) en Cuautla, estado de Morelos.

**DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1) Y 14(2)**  
**(28 de septiembre de 2006)** Determinación de que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar una respuesta a la Parte, y acumulación con la petición SEM-06-003.

(Veáse la petición SEM-06-003 para consultar la Notificación al Consejo de que las peticiones acumuladas ameritan la elaboración de un expediente de hechos en términos del artículo 15(1), 12 de mayo de 2008).



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

### Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Peticionario:</b>	Roberto Abe Almada
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	22 de septiembre de 2006
<b>Fecha de la determinación:</b>	28 de septiembre de 2006
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-06-004 ( <i>Ex Hacienda El Hospital III</i> )

---

El 22 de septiembre de 2006, el Lic. Roberto Abe Almada (“Peticionario”), por su propio derecho y en su carácter de albacea de la sucesión testamentaria del Sr. Roberto Abe Domínguez, presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“Secretariado”) una petición ciudadana de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o “Acuerdo”). El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos para pintura (“Instalación”) de la empresa BASF Mexicana, S.A. de C.V. (“BASF”), ubicada en la Ex Hacienda de Nuestra Señora de la Concepción “El Hospital” en Cuautla, estado de Morelos. El Peticionario describe e incorpora a su petición hechos y aseveraciones contenidas en SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), respecto de la cual el Secretariado solicitó una respuesta al gobierno de México el 30 de agosto de 2006.<sup>1</sup>

---

1. Véase Petición, pp. 7-11; y SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) Petición, pp. 7-13.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta del gobierno de México de acuerdo con el artículo 14(2), por las razones que se exponen en la presente determinación. Asimismo, con base en la Sección 10.3 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 (las "Directrices"), el Secretariado ha determinado acumular el expediente de la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*), a la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) en virtud de que ambas presentan los mismos hechos, contienen sustancialmente las mismas aseveraciones y citan la misma legislación ambiental.<sup>2</sup>

## I. RESUMEN DE LA PETICIÓN

El Peticionario transcribe la legislación ambiental citada en la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), por lo que incluye disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al Ambiente ("LGEEPA"); la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos ("LGPGIR"); la Ley de Aguas Nacionales; el Código Penal Federal ("CPF"); el Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos; el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; diversas Normas Oficiales Mexicanas; y las disposiciones ambientales contenidas en una auditoría ambiental concluida en 1997 ("Auditoría Ambiental") en las instalaciones operadas por BASF.<sup>3</sup>

A efecto de integrar al análisis que el Secretariado hizo en su determinación del 30 de agosto de 2006, este documento resume únicamente los hechos y aseveraciones adicionales a los contenidos en la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*).

El Peticionario sostiene que las acciones de restauración ambiental del predio de la Ex Hacienda El Hospital donde se encontraba la Instalación, había sido pactada mediante un *contrato de transacción judicial* en el cual la Profepa estaría a cargo de supervisar la remediación ambiental

---

2. Directrices 10.3 "El Secretariado podrá acumular en un mismo expediente dos o más peticiones que **se relacionen con los mismos hechos y la misma aseveración de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental**. En los casos en que dos o más peticiones se relacionen esencialmente con los mismos hechos y con la misma omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y el Secretariado considere que resulta más eficiente o efectivo en términos de costos, acumularlos, podrá proponérselo al Consejo." Énfasis añadido.

3. Petición, pp. 7-9, 12-13.

del predio. Sostiene que las zonas que supuestamente se restauraron, permanecen con alto grado de contaminación por metales pesados.<sup>4</sup> El Peticionario afirma que durante la restauración le fue negado el acceso al predio que ocupó BASF por lo que no pudo conocer ni verificar las acciones de restauración. Señala que a pesar de ello, el Peticionario se percató que la contaminación rebasaba las áreas de la Instalación incluidas en el *contrato de transacción judicial*, por lo que notificó a la autoridad y acudió ante instancias judiciales y administrativas.<sup>5</sup>

El Peticionario afirma que la Profepa no actuó al conocer los resultados de los análisis de suelos realizados por las ella misma en predios no arrendados a BASF. Asevera que los resultados mostraron la presencia de plomo, cromo, cadmio y molibdeno en niveles por encima de la normatividad.<sup>6</sup> Alega que este hecho fue reconocido por el Procurador mediante un oficio del 17 de enero de 2002.<sup>7</sup>

Señala también que la Profepa tuvo conocimiento de información técnica elaborada por peritos ambientales,<sup>8</sup> en la que supuestamente se acredita la existencia de contaminación tanto en las zonas arrendadas a BASF<sup>9</sup> —supuestamente remediadas— como en las zonas que no arrendó la empresa.<sup>10</sup> El Peticionario afirma que el gobierno de México no ha dictado medidas de restauración, ni otras medidas para evitar la dispersión de contaminantes por el subsuelo en dichas áreas.<sup>11</sup>

El Peticionario afirma que si bien la Profepa dictó una sanción el 27 de febrero de 2006, ésta no abarcó todas las violaciones en las que supuestamente ha incurrido la empresa, ya que sólo se refirió a algunos incumplimientos del programa de restauración ambiental. Aunque el Peticionario no señala específicamente las violaciones no sancionadas por la Profepa, afirma que éstas se encuentran debidamente documentadas en oficios emitidos por la autoridad;<sup>12</sup> en instrumentos notariales;<sup>13</sup> y en el plan de acción de la Auditoría Ambiental.<sup>14</sup>

---

4. Petición, p. 2.

5. Petición, p. 5.

6. Petición, p. 2.

7. Petición, anexo 7.

8. Petición, anexos 16 y 18.

9. Petición, anexo 9.

10. Petición, anexo 8.

11. Petición, pp. 2-3.

12. Petición, anexos 4 y 5.

13. Petición, anexos 11, 12, 13, y 14.

14. Petición, anexo 3.

La petición reitera y amplía las afirmaciones sobre la existencia de un sistema de drenajes industriales que supuestamente no se encuentran documentados en planos entregados por BASF a la Profepa. Señala que existen dos drenajes provenientes de las instalaciones que ocupó BASF. Según la petición, uno de ellos va en dirección a la comunidad y el otro se conecta a un registro que recibe la descarga que de una planta de tratamiento de de la empresa. Éste último se transforma en el canal de riego del Espíritu Santo.<sup>15</sup>

## II. ANÁLISIS

El artículo 14(1) del Acuerdo establece que el Secretariado puede considerar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste artículo no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>16</sup> por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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.” Al respecto, el Peticionario es una persona sin vinculación gubernamental, establecida en territorio mexicano. La petición asevera que el gobierno de México incurre en omisiones al no aplicar efectivamente su legislación ambiental con respecto a la contaminación de suelos que actualmente existe en algunos predios de la Ex Hacienda El Hospital. El Secretariado determina que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

El Peticionario transcribió las mismas disposiciones legales citadas en SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), las cuales ya fueron examinadas en la determinación del Secretariado del 30 de agosto de 2006, por lo que estima que no es necesario hacer un nuevo análisis.

---

15. Petición, p. 7.

16. Véanse en este sentido, por ejemplo, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

## B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

El artículo 14(1) enlista los seis requisitos específicos para que el Secretariado pueda considerar una petición si a su juicio:

- 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.

El Secretariado considera que la petición satisface los requisitos del artículo 14(1) puesto que:

- a. La petición se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado, en este caso el español.<sup>17</sup>
- b. El Peticionario se identifica claramente en la información proporcionada.
- c. La petición proporciona información suficiente que permite al Secretariado revisarla, incluyendo las pruebas documentales para sustentarla y que permiten su revisión. La petición adjuntó los mismos anexos contenidos en SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) e incluyó además los escritos de notificación a la Profepa sobre los peritajes ambientales.<sup>18</sup>

---

17. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las Directrices establece que: "Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones".

18. Petición, anexos 16 y 18.

- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. No se desprende que el Peticionario sea un competidor de BASF que pueda beneficiarse económicamente con la petición. En otras determinaciones, el Secretariado ha considerado procedentes las peticiones presentadas por los propietarios de terrenos afectados por las actividades de una industria.<sup>19</sup> Tampoco parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva de la ley ambiental respecto de la gestión y remediación de sitios contaminados por actividades industriales.<sup>20</sup>
- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades en México mediante la presentación de denuncias populares en 1998 y en el 2005.<sup>21</sup> La petición adjunta documentación suficiente en los anexos sobre la correspondencia con la Profepa sobre el asunto planteado en la petición.<sup>22</sup>
- f. Por último, la petición se presenta por una persona establecida en el territorio de una de las Partes.

### III. ARTÍCULO 14(2) DEL ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado que las aseveraciones de una petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que orientan la decisión del Secretariado en esta etapa:

- (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;

---

19. Véase SEM-02-004 (*Proyecto El Boludo*) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (26 de noviembre de 2002). En ese caso, los peticionarios eran dueños de los terrenos afectados por un proyecto de aprovechamiento y tratamiento de un depósito de oro de placer de baja ley.

20. Ver también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, tomará en cuenta: i) “si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición”; y ii) “si la petición parece intrascendente”.

21. Esta última se adjuntó a la petición SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*).

22. Petición, anexos 7, 16, 18 y 21.

- (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.

El Secretariado, guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte al gobierno de México, al contemplar lo siguiente:

- a. La petición alega daño a la salud, el medio ambiente y bienes de la sucesión testamentaria del Sr. Roberto Abe Domínguez. El Peticionario alega que la omisión de las autoridades ambientales ha ocasionado la propagación de la contaminación del suelo en los predios de la Ex Hacienda El Hospital.
- b. La petición, conjuntamente con SEM-06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*) plantean cuestiones cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de los objetivos del ACAAN, particularmente los establecidos en el párrafo primero del Preámbulo y en el artículo 1, incisos (a), (g), y (j). El Secretariado estima que con ello se promueve la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de una de las Partes, particularmente en la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital; se busca mejorar la observancia y aplicación de la legislación ambiental en cuestión; y el estudio de esta petición ciudadana promovería las políticas y prácticas sobre la gestión y remediación de sitios contaminados por actividades industriales.
- c. El Peticionario hace referencia a una denuncia popular interpuesta por el Sr. Roberto Abe Domínguez y algunos vecinos de la población ante la Profepa en 1998. El Peticionario afirma que se interpusieron denuncias y demandas civiles, penales y administrativas en 1997 que culminaron con la firma de un *contrato de transacción judicial*.<sup>23</sup> Se desprende de la información proporcionada que el Sr. Roberto Abe Domínguez promovió un juicio de Amparo ante el Juez Tercero de Distrito del Estado de Morelos, en contra de actos de la Delegación de la Profepa.<sup>24</sup>

El Secretariado nota que ni la consideración en el artículo 14(2)(c) ni la Directriz 7.5 pretenden imponer un requisito de tener que

23. Petición, p. 4.

24. Petición, anexo 4.

agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a considerar: “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”. El Secretariado considera que el Peticionario y en su momento el Sr. Abe Domínguez, tomaron las acciones razonables para acudir a los recursos conforme a la legislación de la Parte.

- d. Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo del Peticionario y en la información de los hechos adjunta a la petición.

#### IV. DETERMINACIÓN

El Secretariado examinó la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) de acuerdo con el artículo 14(1) del ACAAN y determina que cumple con los requisitos allí establecidos según las razones expuestas en esta determinación. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, respecto de:

- a. Las acciones implementadas por México en relación con la contaminación del suelo que supuestamente persiste dentro y fuera de los terrenos que arrendó BASF en la Ex Hacienda El Hospital, incluyendo la elaboración de estudios de caracterización de suelos; imposición de medidas correctivas, de seguridad; y sanciones administrativas.
- b. La investigación y persecución de un supuesto delito contra la gestión ambiental, relacionado con la omisión de documentar adecuadamente un sistema de drenaje de descarga de aguas residuales en los expedientes administrativos de la Profepa.

El Secretariado, con base en la sección 10.3 de las Directrices, determina acumular la petición SEM-06-004 (*Ex Hacienda El Hospital III*) a la petición SEM 06-003 (*Ex Hacienda El Hospital II*), en virtud de que la primera presenta los mismos hechos, contiene sustancialmente las mismas aseveraciones y hace cita de la misma legislación ambiental.

Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días

siguientes a la recepción de esta determinación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. En virtud de la acumulación de expedientes, se fija éste como el nuevo plazo para la respuesta de Parte, dejando sin efecto el término establecido en la determinación del 30 de agosto de 2006.

Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 28 de septiembre de 2006.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*

por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Ing. José Manuel Bulás, Semarnat  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sr. Geoffrey Garver, director de la Unidad sobre Peticiones  
Ciudadanas, CCA  
Peticionario



**SEM-06-005**  
*(Especies en riesgo)*

**PETICIONARIOS:** SIERRA CLUB Y OTROS

**PARTE:** CANADÁ

**FECHA:** 10 de octubre de 2006

**RESUMEN:** Los Peticionarios aseveran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Especies en Riesgo (*Species at Risk Act, SARA*) en relación con al menos 197 de las 529 especies identificadas como en situación de riesgo en Canadá, de manera que se frustra el propósito de esta ley: evitar que las especies silvestres se erradiquen o extingan, y facilitar la recuperación de aquellas que se han erradicado, se encuentran en peligro o amenazadas como consecuencia de la actividad humana.

**DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1) Y 14(2)**  
**(11 de diciembre de 2006)** Determinación de que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a la Parte una respuesta, en términos del artículo 14(2).

**ART. 15(1)**  
**(10 de septiembre de 2007)** Notificación al Consejo de que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15(1).



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

**Submitters:** Nature Canada  
Sierra Club (U.S. and Canada)  
Conservation Northwest  
David Suzuki Foundation  
Environmental Defence  
ForestEthics  
Ontario Nature  
Western Canada Wilderness Committee  
BC Nature (formerly Federation of BC Naturalists)  
Federation of Alberta Naturalists  
Natural History Society of Newfoundland  
and Labrador  
Nature Nova Scotia  
Nature Quebec

**Represented by:** Sierra Legal Defence Fund

**Party:** Canada

**Date received:** 10 October 2006

**Date of this  
determination:** 11 December 2006

**Submission no.:** SEM-06-005 (*Species at Risk*)

---

#### I. INTRODUCTION

On 10 October 2006, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the "Secretariat") a submission on enforcement matters pursuant to Article

14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (“NAAEC” or “Agreement”). Under Article 14 of the NAAEC, the Secretariat may consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law if the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1). When the Secretariat determines that those requirements are met, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)).

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce the Federal *Species at Risk Act* (SARA) in regard to the process and timelines for listing species, developing and adopting recovering strategies, and ensuring that SARA requirements are met on non-federal lands.

The Secretariat has determined that the following allegations, contained in the submission, meet the criteria set forth in Article 14(1) and merit requesting a response from Canada in light of the factors contained in Article 14(2): (1) Canada is failing to effectively enforce the SARA’s recovery planning requirements as regards identification of critical habitat (s. 41) and mandatory planning timelines (s. 42), and (2) Canada is failing to effectively enforce the emergency order provision in s. 80 with respect to the Spotted Owl in British Columbia and the Woodland Caribou in Alberta. The reasons for this determination are provided below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

This Submitters assert the failure of the Canadian federal government to effectively enforce the SARA with respect to at least 197 of the 529 species identified as at risk in Canada, so as to frustrate the Act’s purpose: preventing wildlife species from becoming extirpated or becoming extinct and providing for the recovery of wildlife species that are extirpated, endangered or threatened as a result of human activity.<sup>1</sup> More particularly, the Submitters allege that Environment Canada, Parks Canada Agency, the Minister of the Environment and the Department of Fisheries and Oceans are failing to enforce the SARA with regard to listing (s. 27), recovery planning (ss. 41 and 42), and national enforcement through “safety net” and emergency orders (ss. 34 and 80).<sup>2</sup>

---

1. Submission at 1.

2. *Ibid.*

The Submitters summarize the SARA's provisions as follows:

An overview of how the foregoing provisions work together to address species endangerment is as follows: a scientific body for the classification of species, the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada (COSEWIC), is created which assesses the status of species, species are "listed" on the official list of species that are extirpated, endangered, threatened or of special concern (ss. 27-31) which triggers obligations under the Act including prohibitions against harm (ss. 32-36), and protections of residence or habitat (ss. 33-36 and ss. 56-64), recovery planning and critical habitat identification (ss. 37-46), and recovery plan implementation (action planning) (ss. 47-64). The SARA also contains a provision to enable protecting species and habitat on an emergency basis (s. 80).<sup>3</sup>

The Submitters claim that responsibility for enforcing and implementing the SARA lies primarily with the federal Minister of the Environment and Environment Canada, as well as with the federal Department of Fisheries and Oceans and the Parks Canada Agency.<sup>4</sup>

The Submitters state that listing is a prerequisite to protection under the SARA, and that Canada is failing to effectively enforce the listing process by adopting an interpretation of s. 27 of the SARA that circumvents the statutory timeline for listing and allows Environment Canada to conduct protracted socio-economic consultations prior to deciding whether to make a listing recommendation to the Governor in Council.<sup>5</sup> According to the Submitters, the legislative record as well as the wording of s. 27 of the SARA reflect a compromise whereby the Governor in Council (and not the Minister of the Environment) is allowed to take into account socio-economic considerations in a listing decision, provided it makes a decision within nine months of COSEWIC completing its assessment in respect of a species and not, as advanced by the Minister, within nine months of the Minister forwarding to the Governor in Council a copy of the COSEWIC assessment along with the Minister's listing recommendation.<sup>6</sup> According to the Submitters, when the SARA came into force, the federal government was not adequately prepared to implement the Act, and that is why it is now failing to honour the compromise reflected in s. 27.<sup>7</sup>

---

3. Submission at 2.

4. *Ibid.*

5. Submission at 2-6.

6. *Ibid.*

7. Submission at 3.

As regards recovery planning, the Submitters maintain that Canada has fallen behind in meeting statutory timelines for posting recovery strategies for listed species, with only 23 of 133 strategies due in 2006 posted as of 29 September (contrary to s. 42).<sup>8</sup> Further, they assert that Canada is not systematically identifying critical habitat in recovery strategies (as required by s. 41(1)(c)), in particular where such habitat is located on non-federal lands.<sup>9</sup>

Finally, the Submitters maintain that the federal government is failing to effectively enforce the SARA by refusing to extend the application of the Act to lands other than federal lands and species other than those otherwise protected under federal law (migratory birds and aquatic species).<sup>10</sup> The Submitters maintain that in accordance with the SARA, the application of the Act must be extended, by ministerial order, if the Minister finds that the laws of a province or territory do not effectively protect species at risk, their residences or critical habitat (s. 34), or a species faces an imminent threat to its survival or recovery (s. 80).<sup>11</sup> The Submitters allege that Alberta, British Columbia, the Northwest Territories and the Yukon lack laws protecting endangered species or biological diversity,<sup>12</sup> and they assert that the federal Environment Minister's failure to recommend to the Governor in Council that the SARA's provisions be made to apply in those provinces and territories amounts to a failure to effectively enforce s. 34 of the SARA in respect of the SARA-listed species that occur therein, with the result that the SARA is no longer an act of national application.<sup>13</sup> In addition, the Submitters cite the Spotted Owl (British Columbia) and the Woodland Caribou (Alberta) as examples of species that, according to the Submitters, face imminent threats to their survival or recovery,<sup>14</sup> and they assert that the failure to issue emergency orders in respect of these species amounts to a failure to effectively enforce s. 80 of the SARA.<sup>15</sup>

---

8. Submission at 7-8.

9. Submission at 9: "[...] to date, of the 23 recovery strategies posted on the SARA registry, only 3 identify critical habitat, and 5 partially identify critical habitat. There is little certainty as to whether the prohibitions in the SARA apply where critical habitat has been identified only partially. Moreover, the 3 species where recovery plans identify critical habitat are located within protected areas (Aurora Trout and Horsetail Spike-rush), or have restricted distribution (Barrens Willow)."

10. Submission at 9-13.

11. Submission at 9-10.

12. Submission at 11.

13. *Ibid.*

14. Submission at 11-13.

15. Submission at 13.

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2).

#### A. Opening Phrase of Article 14(1)

The opening phrase of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission “from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]” The submission meets, in part, the requirements inherent in this phrase. The Submitters are nongovernmental organizations as defined in Article 45(1) of the NAAEC. In addition, the provisions of the SARA identified by the Submitters are clearly environmental law within the meaning of NAAEC Article 45(2), as they are provisions of a statute whose primary purpose is the protection of the environment through the protection of endangered species and their habitat.<sup>16</sup> However, while the submission alleges a failure to effectively enforce the cited provisions of law and not a deficiency in the law itself, the Secretariat is of the view that not all of the allegations made by the Submitters can be considered by the Secretariat under Article 14 of the NAAEC, for the reasons set forth below.

##### 1. *Alleged failure to effectively enforce listing process in SARA s. 27*

The Submitters allege, first, that “[t]he federal government is failing to enforce the 9-month timeline for listing, as well as frustrating the listing process by considering matters not contemplated by the SARA.”<sup>17</sup> Specifically, the Submitters allege:

[S]ection 27 of the SARA requires that species be listed within 9 months and does not admit an extended consultation by the Minister of the Environment. Additionally, there is no jurisdiction for the Minister of the Environment to consider the socio-economic consequences of listing in determining whether or not to recommend to the federal Cabinet to list a species. By creating indefinite timelines and undertaking socio-economic

16. Art. 45(2)(a)(iii) of the NAAEC.

17. Submission at 4.

assessments of the implications of species listing prior to the statutory 9-month time frame for discussion by the federal Cabinet, the Government of Canada is failing to enforce the listing provisions of the SARA. The consequences of this failure to enforce, by the design of the SARA which requires listing as a precondition to all protections and recovery measures that flow from the Act, is to jeopardize the SARA in its entirety.<sup>18</sup>

The Submitters also allege that the Government is delaying listing because “[...] after the SARA came into force, the federal Government realized that it was not adequately prepared to implement the SARA.”<sup>19</sup> The question of whether the language and legislative history of s. 27 of the SARA support the Government’s interpretation regarding timelines, and the question of whether the Government is acting within the bounds of the law in taking into account socio-economic considerations in deciding on listing recommendations to the Governor in Council, are essentially questions of law. The Secretariat finds that the NAAEC’s submissions on enforcement matters process, which is intended to shed light on facts regarding alleged failures to effectively enforce environmental laws, is ill-suited to assertions grounded to such an extent in threshold questions of law

The Secretariat notes that it is not determining the broader question of whether s. 27 of the SARA can ever give rise to an allegation that would be eligible for review under the NAAEC’s submissions on enforcement matters process. It is simply finding that the allegations advanced by the Submitters in this submission, as regards the interpretation of s. 27 of the SARA, do not raise a factual question of enforcement which can be considered by the Secretariat under Article 14.

## ***2. Alleged failure to effectively enforce recovery planning requirements in SARA ss. 41 and 42***

Next, the Submitters allege that Canada is failing to effectively enforce the SARA’s recovery planning timelines (s. 42) and recovery planning requirements (s. 41).<sup>20</sup> On the issue of timelines, the Submitters assert that as of 29 September 2006, Canada had failed to meet mandatory deadlines for placing over 100 recovery strategies for newly listed species in the SARA public registry.<sup>21</sup> They assert that an evaluation of the SARA’s implementation raises concern that the process for

---

18. Submission at 6.

19. Submission at 3.

20. Submission at 7.

21. *Ibid.*

developing and posting recovery strategies will fall even further behind in 2007 and thereafter.<sup>22</sup> In addition, the Submitters allege that most of the posted recovery strategies do not identify the species' critical habitat, as required by s. 41(1)(c).<sup>23</sup> They cite an external evaluation which concludes that "[w]here provinces/territories are leading recovery planning efforts, they report a reluctance to identify critical habitat on non-federal lands until the supporting policy framework is clarified."<sup>24</sup> The Submitters further allege that "[...] because critical habitat is not identified, the SARA's prohibitions against harming critical habitat cannot be enforced and the Act's intent to protect endangered or threatened species by protecting their habitat is frustrated."<sup>25</sup>

Sections 41 and 42 of the SARA are clear as regards timelines for posting recovery strategies and the requirement that such strategies include an identification of the species' critical habitat, to the extent possible. The Submitters allege that in the case of many species, Canada is not meeting these obligations. In the past, the Secretariat has found that assertions regarding an alleged failure by a government to fulfill a clear, specific legal obligation satisfy the requirements of Article 14(1).<sup>26</sup> The assertions in the submission regarding enforcement of the requirements in ss. 41 and 42 are based on factual questions regarding the alleged delays in meeting those requirements, and not solely on legal interpretations of the act. The Secretariat finds that the Submitters' allegations regarding the alleged failure by Canada to effectively enforce the SARA in regard to timelines for posting recovery strategies under s. 42 and identify species' critical habitat within such strategies pursuant to s. 41 satisfy the requirements of Article 14(1) of the NAAEC.

### ***3. Alleged failure to effectively enforce "safety net" and emergency order provisions under SARA ss. 29, 34 and 80***

Finally, the Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce the SARA's "safety net" (s. 34) and emergency order (ss. 29, 80) provisions, which allow the federal government to take action to ensure the SARA is respected on non-federal lands in cases where either the laws of a province do not effectively protect a species at risk (safety net provisions) or a species faces an imminent threat to its survival or

---

22. *Ibid.*

23. Submission at 8.

24. Submission at 9.

25. *Ibid.*

26. SEM-98-003 (*Great Lakes*), Determination pursuant to Article 14(1) and (2) (8 September 1999) at 7.

recovery (emergency order).<sup>27</sup> Both s. 34 and s. 80 provide that the Minister “shall” exercise his or her powers under the provision if the Minister “is of the opinion” that either the laws of a province do not adequately protect a species or its residence, or that a species faces imminent threats to its survival or recovery. These sections create a clear, specific obligation to act, but only when a prior condition is met: the Minister must form an opinion on the matter. Forming an opinion involves the exercise of discretion. Generally, a Minister’s decision based on the exercise of discretion can only be challenged, as the Submitters appear to acknowledge,<sup>28</sup> if it is patently unreasonable. A decision may be patently unreasonable if it was made arbitrarily or in bad faith, cannot be supported on the evidence, or did not take into account the appropriate factors.

With respect to the “safety net” provisions, the Submitters contend that if a province’s laws do not address the components in SARA’s “Measures to Protect Listed Wildlife Species” to ensure a species is effectively protected (SARA ss. 32-36), “the Minister has no choice but to recommend to the Governor in Council (in accordance with s. 34) that s. 32 and/or s. 33 apply to the provincial lands.”<sup>29</sup> The Secretariat finds that whether the laws of a province or territory fail to meet the SARA’s standards is essentially a threshold legal question that is ill-suited to the submissions on enforcement matters process under NAAEC Articles 14 and 15.

With respect to the SARA’s emergency order provisions (s. 80), as applied to the Spotted Owl, the Submitters state that they

[...] consider that the [circumstances set out in the submission] are egregious and likely represent a worst-case scenario in terms of emergencies facing endangered species. They consider that by failing to recommend the issuance of an emergency order, the Minister of the Environment is failing to effectively enforce the Act.”<sup>30</sup>

The Submitters make similar assertions with respect to the Woodland Caribou.<sup>31</sup>

The Secretariat finds that whether facts exist which trigger the Minister’s duty to recommend the issuance of an emergency order

---

27. Submission at 10.

28. Submission at 14: “On September 15, 2006, the Submitters launched another court action to review the minister’s decision and have it declared patently unreasonable.”

29. Submission at 12.

30. *Ibid.*

31. Submission at 12-13.

pursuant to s. 80 of the SARA in respect of the Spotted Owl and the Woodland Caribou involves factual questions of enforcement to which the submissions on enforcement matters process under Articles 14 and 15 of the NAAEC is well-suited.

#### **B. Six Specific Criteria under Article 14(1)**

Article 14(1) lists six specific criteria relevant to the Secretariat's consideration of submissions. The Secretariat must find that a submission:

- (a) is in writing in a language designated by that Party in a notification to the Secretariat;
- (b) clearly identifies the person or organization making the submission;
- (c) provides sufficient information to allow the Secretariat to review the submission, including any documentary evidence on which the submission may be based;
- (d) appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry;
- (e) indicates that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party and indicates the Party's response, if any; and
- (f) is filed by a person or organization residing or established in the territory of a Party.<sup>32</sup>

The submission meets the above criteria. It has been submitted in writing, in English, a language designated by Canada. It clearly identifies the Submitters.<sup>33</sup>

The submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review it, including a copy of an extensive, formative evaluation of federal species at risk programs commissioned by the federal government and made public in July 2006.<sup>34</sup> Subsection 2.4 of the Stratos Report concerns recovery planning, and it lists "meeting the Act's specified

32. NAAEC Article 14(1)(a)-(f).

33. Submission at ii.

34. Submission at Tab 3: Stratos Inc., "Formative Evaluation of Federal Species at Risk Programs – Final Report, July 2006" (Prepared for Environment Canada, Fisheries and Oceans Canada, Parks Canada Agency) [hereinafter the "Stratos Report"].

timelines” and “identification of critical habitat for species at risk” as expected outputs for recovery planning. It concludes:

It is too early to reach a conclusion on whether the expected outcomes will be realized. On the one hand, hundreds of recovery strategies are currently in various stages of development. Should these be finalized, they will represent a significant accomplishment vis-à-vis past, non-mandated recovery planning efforts.

On the other hand, there are numerous warning signs that the recovery planning process is not yet on track, and a great deal of uncertainty and concern exists with respect to the progress of recovery planning processes. The following factors are of particular concern:

- Not all legislated deadlines for the development of recovery strategies are being met.
- With a few exceptions, critical habitat is not being identified by the core departments.
- The development of action plans has not been approached in a systematic manner. As a result, few scientifically defensible and socio-economically desirable actions have been identified.
- All core departments lack resources and appropriate guidance for involving Aboriginal peoples, consulting affected parties, and conducting socio-economic analysis.
- A great deal of uncertainty and concern exists with respect to the process for recovery strategy development going forward.<sup>35</sup>

These are identified as cross-cutting issues that affect all core federal departments.<sup>36</sup>

As regards the question of enforcing the SARA on non-federal lands, including through issuance of emergency orders pursuant to SARA s. 80, Subsection 2.6 of the Stratos Report, entitled “Protections (Permitting, Compliance Promotion, and Enforcement),” lists a number of expected outputs regarding federal enforcement, and expecting provinces and territories to do the same.<sup>37</sup> An expected intermediate outcome is that “Parties to the [National Accord for the Protection of Species at

---

35. Stratos Report at 35.

36. Stratos Report at 42.

37. Stratos Report at 45.

Risk] take action to legally protect species at risk and their habitat.”<sup>38</sup> As regards Environment Canada, the evaluation concludes:

Environment Canada has significant responsibilities for ensuring compliance with and enforcing SARA on all federal lands, with the exception of those under the jurisdiction of Parks Canada. At the time of this evaluation, however, a number of gaps were identified in the Department’s related activities and programs, including

- the lack of a formal and funded compliance promotion strategy/program;
- the lack of an enforcement strategy with respect to SARA, with investigations occurring only on a reactive basis, for the most part;
- no enforcement agreements in place with the provinces or territories;
- no clear strategy or plan to authorize other persons to act as enforcement officers;
- resources that [sic] were allocated to support the Department’s enforcement activities, but these did not reach the regional offices responsible for undertaking enforcement activities; and
- the policy framework to support the Act’s safety net provisions, which remains outstanding.

Moreover, the Department does not have a system or mechanism for determining the degree to which equivalent actions have been taken by other parties to the Accord (i.e., provinces and territories).<sup>39</sup>

In addition, the Submitters support their assertions regarding recovery planning and emergency orders with copies of many submissions to the federal government.<sup>40</sup>

---

38. *Ibid.*

39. Stratos Report at 47.

40. See submission at Tab 4 (identifying critical habitat in a recovery strategy); Tab 5 (alleged shortcomings of provincial recovery strategy for the Spotted Owl); Tab 7 (petition requesting emergency order under s. 80 for Spotted Owl); Tab 8 (petition requesting emergency order under s. 80 for Woodland Caribou); Tab 9 (Environment Canada acknowledgement of receipt for Woodland Caribou petition); Tab 10 (petition and federal government response to Petition 121, concerning, *inter alia*, Question 6, identification of critical habitat); Tab 11 (letter to Minister of Environment regarding delays in posting recovery strategies, and Minister’s response); Tab 13 (letter to the Canadian Wildlife Service commenting on a federal policy discussion paper regarding critical habitat), Tab 14 (letter to Minister of the Environment regarding the Stratos Report).

In accordance with the CEC Council's *Guidelines for Submissions on Enforcement Matters* (the "Guidelines"), in its review of a submission under Article 14(1)(c), the Secretariat considers whether the submission addresses the factors listed in Article 14(2).<sup>41</sup> The submission addresses these factors.<sup>42</sup> The submission is accompanied by more than ten appendices containing information about actions taken by one or some of the Submitters to communicate their concerns regarding all of the matters raised in the submission to the federal Minister of the Environment and government agencies. Considering all of the information provided in support of the submission, including a detailed document describing the Submitters' objections to British Columbia's recovery strategy for the Spotted Owl,<sup>43</sup> and recalling that Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural obstacle,<sup>44</sup> the Secretariat finds that the submission provides sufficient information to allow the Secretariat to review it.

The submission appears to be aimed at promoting enforcement rather than at harassing industry: the submission is concerned with Canada's actions to apply and enforce the law, rather than with the actions of any one industry or corporation. The submission is accompanied by copies of submissions made by the Submitters to government authorities, as well as responses received, if any.<sup>45</sup>

### C. Article 14(2)

The Secretariat reviews a submission under Article 14(2) if it finds that the submission meets the criteria in Article 14(1). The purpose of this review is to determine whether to request a response to the submission from the Party concerned.

During its review under Article 14(2), the Secretariat considers each of the four factors listed in that provision based on the facts involved in a particular submission. Article 14(2) lists these four factors as follows:

In deciding whether to request a response, the Secretariat shall be guided by whether:

- 
41. Guideline 5.6.
  42. Submission at 14-15.
  43. Submission at Tab 5.
  44. See SEM-97-005 (*Biodiversity*), Determination pursuant to Article 14(1) and (2) (26 May 1998) at 2: "The Secretariat is of the view that Article 14, and Article 14(1) in particular, are not intended to be insurmountable procedural screening devices."
  45. Submission at 13-14 and at Tabs 4-14.

- (a) the submission alleges harm to the person or organization making the submission;
- (b) the submission, alone or in combination with other submissions, raises matters whose further study in this process would advance the goals of this Agreement;
- (c) private remedies available under the Party's law have been pursued; and
- (d) the submission is drawn exclusively from mass media reports.<sup>46</sup>

The Secretariat, guided by the factors listed in Article 14(2), has determined that the submission merits requesting a response from Canada with respect to the assertion that (1) Canada is failing to effectively enforce the SARA's recovery planning requirements as regards identification of critical habitat (s. 41) and mandatory planning time-lines (s. 42), and (2) Canada is failing to effectively enforce the emergency order provisions under s. 80 with respect to the Spotted Owl in British Columbia and the Woodland Caribou in Alberta.

First, the submission contains an allegation of harm to the organizations making the submission: the Submitters state that as non-governmental organizations dedicated to the protection of nature and the environment, they are directly concerned by the disappearance of species in Canada and by Canada's failure to enforce the law that has been adopted to protect species at risk.<sup>47</sup> Next, the submission raises matters whose further study in this process would advance the goals of the Agreement, including fostering the protection of the environment in Canada for the well being of present and future generations; avoiding creating trade distortions; and enhancing compliance with, and enforcement of, environmental laws and regulations.<sup>48</sup> Furthermore, the submission does not rely on mass media reports.

The Submitters have pursued private remedies in connection with matters raised in the submission. They state that in December 2005 and September 2006, they initiated court actions in connection with the application of s. 80 of the SARA in the case of the Spotted Owl in British Columbia.<sup>49</sup> In addition, in December 2005, the Submitters filed a

---

46. Article 14(2) of the NAAEC.

47. Submission at 14-15.

48. Article 1 (a), (e), (g) of the NAAEC.

49. Submission at 12.

detailed petition with the federal Minister of the Environment setting out why they believe the Minister should issue an emergency order under s. 80 of the SARA for the protection of the Woodland Caribou in Alberta.<sup>50</sup>

As regards recovery planning, in June 2006, Sierra Legal Defence Fund contacted the Minister of Environment on behalf of some of the Submitters, asking for a meeting with the Minister on the issue of delays in posting recovery strategies on the public registry, and the Minister replied in September, stating that ministry officials are aware of the delays and are doing everything in their power to overcome unexpected obstacles which have arisen.<sup>51</sup>

As regards identification of critical habitat in recovery strategies, in 2004, one of the Submitters, Canadian Nature Federation (now Nature Canada), provided comments to the Canadian Wildlife Service on a federal policy discussion paper regarding critical habitat,<sup>52</sup> and in August 2006, this Submitter wrote to the Minister of Environment, underscoring the findings of the Stratos Report that identify challenges in the recovery planning area, including the need to meet legislated deadlines, as well as less than anticipated progress by core departments in identifying critical habitat.<sup>53</sup> In that letter, Nature Canada recommended that core departments publicly report back on progress towards implementing the evaluation's recommendations; that Environment Canada be ensured adequate resources for migratory bird conservation and protected area delivery; and that core departments and the responsible Minister ensure stronger delivery of the Act by seeking adequate resources for departmental SARA programs.<sup>54</sup>

The Submitters maintain that resorting to the courts "[...] has proven protractile and strongly suggests that private remedies are unsuitable concerning listing, recovery planning, critical habitat identification and failure to enforce prohibitions (before critical habitat is identified), particularly where many species, by both their legal status and their circumstances, require timely action to avoid extirpation."<sup>55</sup> They state further that given a lack of jurisprudence in Canada and a lack of success in earlier proceedings in provinces to protect species, "Canada's

---

50. Submission at Tab 8.

51. Submission at Tab 11.

52. Submission at Tab 13.

53. Submission at Tab 14.

54. *Ibid.*

55. Submission at 15.

courts are not proving to be an effective forum for addressing concerns regarding species endangerment.”<sup>56</sup>

The Secretariat has carefully considered – in light of the factors contained in Article 14(2) – those allegations of the Submitters which meet the Article 14(1) criteria, in order to determine whether these allegations, taken together, merit requesting a response from Canada. In doing so, the Secretariat has examined whether private remedies available under the Party’s law have been pursued. The submission and its appendices indicate that the Submitters have engaged in a range of actions in regard to all of the matters covered by these allegations, including responding to public calls for comments on discussion papers; addressing requests for meetings, offers to cooperate, and formal petitions to the Minister of the Environment; and applying to the courts for review of ministerial decisions. Not all actions were pursued in connection with each allegation. On the other hand, it appears that there are issues common to each of the allegations, such as the connection between the timeliness and adequacy of recovery strategies and the existence of imminent threats that would necessitate the issuance of an emergency order, such that a remedy pursued in respect of one allegation could serve to address, in part, issues raised in another.

The Secretariat has weighed these considerations in light of its determination that the submission – focusing, as it does, on legislation for the protection of species at risk in Canada, and supported by a recent, in-depth, government-funded assessment that raises concerns about enforcement matters addressed in the submission – clearly raises matters whose further study in this process would advance the NAAEC’s goal of fostering the protection and improvement of the environment in Canada for the well-being of present and future generations, as well as supporting the environmental goals and objectives of the NAFTA.

In sum, having reviewed the submission in light of the factors contained in Article 14(2), the Secretariat has determined that the submission merits requesting a response from Canada with respect to the assertions that (1) Canada is failing to effectively enforce the SARA’s recovery planning requirements as regards identification of critical habitat (s. 41) and mandatory planning timelines (s. 42), and (2) Canada is failing to effectively enforce the emergency order provision in s. 80 with respect to the Spotted Owl in British Columbia and the Woodland Caribou in Alberta.

---

56. *Ibid.*

#### IV. CONCLUSION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-06-005 (*Species at Risk*) meets the requirements of Article 14(1) of the NAAEC and merits requesting a response from the Party in light of the factors listed in Article 14(2), with respect to the assertions that (1) Canada is failing to effectively enforce the SARA's recovery planning requirements as regards identification of critical habitat (s. 41) and mandatory planning timelines (s. 42), and (2) Canada is failing to effectively enforce the emergency order provisions under s. 80 with respect to the Spotted Owl in British Columbia and the Woodland Caribou in Alberta. Accordingly, the Secretariat requests a response to these allegations from Canada, subject to the provisions of NAAEC Article 14(3). A copy of the submission and its appendices were previously forwarded to the Party under separate cover.

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*(original signed)*

Katia Opalka

Legal Officer, Submissions on Enforcement Matters Unit

c.c.: José Manuel Bulás, SEMARNAT  
David McGovern, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Felipe Adrián Vázquez-Gálvez, CEC Executive Director  
Devon Page, Sierra Legal Defence Fund

## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1)  
de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos

<b>Peticionarios:</b>	Nature Canada Sierra Club (Estados Unidos y Canadá) Conservation Northwest David Suzuki Foundation Environmental Defence ForestEthics Ontario Nature Comité de Vida Silvestre del Oeste de Canadá ( <i>Western Canada Wilderness Committee</i> ) BC Nature (antes <i>Federation of BC Naturalists</i> ) Federación de Naturalistas de Alberta Sociedad de Historia Natural de Terranova y Labrador ( <i>History Society of Newfoundland and Labrador</i> ) Nature Nova Scotia Nature Quebec
<b>Representados por:</b>	Sierra Legal Defence Fund
<b>Parte aludida:</b>	Canadá
<b>Fecha de recepción:</b>	10 de octubre de 2006
<b>Fecha de la notificación:</b>	10 de septiembre de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-06-005 ( <i>Especies en riesgo</i> )

---

## I. RESUMEN EJECUTIVO

El 10 de octubre de 2006, los Peticionarios arriba mencionados presentaron al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición relativa a la aplicación de legislación ambiental conforme al artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el "ACAAN" o el "Acuerdo"). De conformidad con el artículo 14 del ACAAN, el Secretariado puede considerar peticiones de cualquier persona u organización no 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 cumple con los requisitos del artículo 14(1). Cuando el Secretariado da por cumplidos dichos requisitos, determina entonces si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte identificada en la petición (artículo 14(2)).

Los Peticionarios afirman que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la Ley de Especies en Riesgo (*Species at Risk Act*, SARA, o la "Ley"), de alcance federal, con relación al proceso y los plazos para incluir especies en listas, formular y adoptar estrategias de recuperación, y asegurar el cumplimiento de los requisitos de la SARA en áreas no federales.

El 11 de diciembre de 2006, el Secretariado determinó que las siguientes aseveraciones, contenidas en la petición, cumplían con los criterios establecidos en el artículo 14(1) y ameritaban solicitar una respuesta de Canadá en vista de los factores listados en el artículo 14(2): 1) Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los requisitos de la SARA para la elaboración de planes de recuperación por lo que respecta a la identificación de hábitats críticos (sección 41) y los plazos obligatorios para la planeación (sección 42), y 2) Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones sobre expedición de órdenes de emergencia (sección 80), en relación con el búho manchado del norte (*Strix occidentalis caurina*) en Columbia Británica y el caribú de los bosques (*Rangifer tarandus dawsoni*) en Alberta.

Canadá presentó su respuesta al Secretariado el 8 de febrero de 2007. En la misma afirma que las aseveraciones correspondientes a la aplicación de las secciones 41 y 80 de la SARA son objeto de procesos judiciales en curso. De conformidad con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, Canadá solicita al Secretariado no proceder con el examen de esas aseveraciones. Afirma que no puede abordar las aseveraciones relativas a su presunto incumplimiento de los plazos de planeación obligatorios

previstos en la sección 42 de la SARA porque en la petición no se identifican incidentes reales, basados en hechos, a los cuales responder.

Luego de considerar la petición teniendo en cuenta la respuesta de Canadá, el Secretariado concluye que la respuesta deja sin resolver cuestiones centrales planteadas en la petición acerca de la aplicación de las secciones 41, 42 y 80 de la SARA. En esta notificación, el Secretariado expone sus motivos para considerar que se amerita la elaboración de un expediente de hechos.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios afirman que el gobierno federal de Canadá ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de la SARA en relación con cuando menos 197 de las 529 especies identificadas como especies en riesgo en Canadá, con lo que se malogra el propósito de esta ley: evitar la erradicación y extinción de especies silvestres, así como velar por la recuperación de especies silvestres erradicadas, en peligro o amenazadas a consecuencia de la actividad humana.<sup>1</sup> En particular, los Peticionarios sostienen que el ministerio de Medio Ambiente de Canadá (*Environment Canada*), el departamento de Parques de Canadá (*Parks Canada*), el ministro de Medio Ambiente y el ministerio de Pesca y Océanos de Canadá están incurriendo en omisiones en la aplicación de la SARA respecto a la inclusión en listas de especies en peligro (sección 27), elaboración de planes de recuperación (secciones 41 y 42) y aplicación nacional de la legislación mediante medidas de resguardo y órdenes de emergencia (secciones 34 y 80).<sup>2</sup>

Los Peticionarios resumen así las disposiciones de la SARA:

La siguiente es una idea general del funcionamiento conjunto de las disposiciones mencionadas para enfrentar el problema de las especies en peligro: se crea un órgano científico para la clasificación de las especies, el Comité sobre el Estado de la Vida Silvestre en Peligro de Extinción en Canadá (*Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada*, *Cosewic*), que evalúa la situación de las especies. Las especies se incluyen en las listas oficiales de especies erradicadas, en peligro, amenazadas o de preocupación especial (secciones 27-31), lo cual genera obligaciones conforme a la Ley, incluidas prohibiciones de causarles daño (secciones 32-36) y protecciones de residencia o hábitat (secciones 33-36 y 56-64), elaboración de planes de recuperación e identificación de hábitat crítico (secciones 37-46), así como instrumentación de planes de recuperación (planeación de accio-

1. Petición, p. 1.

2. *Ibid.*

nes) (secciones 47-64). La SARA también incluye una disposición para permitir la protección de especies y hábitats con carácter de emergencia (sección 80).<sup>3</sup>

Los Peticionarios afirman que la responsabilidad de hacer cumplir y aplicar la SARA corresponde principalmente al ministro federal de Medio Ambiente y al ministerio de Medio Ambiente de Canadá, así como al ministerio de Pesca y Océanos, también federal, y el departamento de Parques de Canadá.<sup>4</sup>

Además, los Peticionarios indican que la inclusión en listas es un requisito previo para obtener protección al amparo de la SARA y Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del proceso de inclusión en listas al dar a la sección 27 de la SARA una interpretación que burla el plazo reglamentario para la inclusión en listas y permite que el ministerio de Medio Ambiente de Canadá lleve a cabo consultas socioeconómicas prolongadas antes de decidir si debe hacer una recomendación de inclusión en listas al Gobernador en Consejo (gabinete de ministros federales).<sup>5</sup> De acuerdo con los Peticionarios, tanto el historial legislativo como la redacción de la sección 27 de la SARA expresan el compromiso de permitir que el gabinete (y no el ministro del Medio Ambiente) tenga en cuenta consideraciones socioeconómicas al tomar una decisión respecto a la inclusión en listas, siempre que dicha decisión se tome a más tardar nueve meses después de que el Cosewic concluya su evaluación sobre una especie y no, como propuso el ministro, a más tardar nueve meses después de que él haga llegar al gabinete un ejemplar de la evaluación del Cosewic junto con su propia recomendación para la inclusión en listas.<sup>6</sup> Según los Peticionarios, el gobierno federal está incumpliendo el compromiso expresado en la sección 27 porque no estaba adecuadamente preparado para aplicar la SARA cuando ésta entró en vigor.<sup>7</sup>

En cuanto a la elaboración de planes de recuperación, los Peticionarios sostienen que Canadá se ha rezagado en el cumplimiento de los plazos reglamentarios para dar a conocer las estrategias de recuperación de especies incluidas en listas, pues al 29 de septiembre de 2006 sólo se habían publicado 23 de las 133 estrategias que debían haberse anun-

---

3. *Ibid.*, p. 2.

4. *Ibid.*

5. *Ibid.*, pp. 2-6.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, p. 3.

ciado en 2006 (lo que contraviene la sección 42).<sup>8</sup> Además, aseveran que Canadá no está identificando sistemáticamente el hábitat crítico en las estrategias de recuperación (como se estipula en la sección 41(1)(c)), en particular cuando el hábitat se ubica en áreas no federales.<sup>9</sup>

Por último, los Peticionarios afirman que el gobierno federal está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la SARA al rehusarse a extender la aplicación de esta ley a áreas no federales y a especies distintas de las que ya están protegidas por leyes federales (aves migratorias y especies acuáticas).<sup>10</sup> Asimismo, sostienen que, según se establece en la misma ley, la aplicación de la SARA se debe ampliar, por mandato ministerial, si el ministro considera que la legislación de una provincia o territorio no protege eficazmente a las especies en riesgo, su residencia o hábitat crítico (sección 34), o una especie enfrenta una amenaza inminente para su supervivencia o recuperación (sección 80).<sup>11</sup> Los Peticionarios aseveran que Alberta, Columbia Británica, los Territorios del Noroeste y Yukón carecen de leyes que protejan a las especies en peligro o la diversidad biológica,<sup>12</sup> y que el hecho de que el ministro federal de Medio Ambiente no recomendara al gabinete la aplicación de las disposiciones de la SARA en dichas provincias y territorios equivale a una omisión en la aplicación efectiva de la sección 34 de dicha ley en relación con las especies en ella listadas y presentes en tales provincias y territorios, lo que tiene como consecuencia que la SARA deje de ser una ley de aplicación nacional.<sup>13</sup> Además, los Peticionarios mencionan el búho manchado del norte (en Columbia Británica) y el caribú de los bosques (en Alberta) como ejemplos de especies cuyas supervivencia o recuperación —como ellos advierten— enfrentan amenazas inminentes,<sup>14</sup> y afirman que no expedir órdenes de emergencia sobre estas especies equivale, igualmente, a una omisión en la aplicación efectiva de la sección 80 de la SARA.<sup>15</sup>

8. *Ibid.*, pp. 7-8.

9. *Ibid.*, p. 9: “[...] a la fecha, de las 23 estrategias de recuperación publicadas en el registro de la SARA, sólo en tres se identifican hábitats críticos y en cinco se identifican de manera parcial. No queda muy claro si las prohibiciones en la SARA se aplican cuando el hábitat crítico sólo se ha identificado parcialmente. Además, las tres especies para las que se identificó un hábitat crítico se ubican en áreas protegidas —la trucha aurora (*Salvelinus fontinalis timagamiensis*) y el junquillo “cola de caballo” (*Eleocharis equisetoides*)— o bien tienen una distribución restringida —el sauce enano o de los páramos (*Salix jejunus*).”

10. *Ibid.*, pp. 9-13.

11. *Ibid.*, pp. 9-10.

12. *Ibid.*, p. 11.

13. *Ibid.*

14. *Ibid.*, pp. 11-13.

15. *Ibid.*, p. 13.

### III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

El 11 de diciembre de 2006, el Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones contenidas en la petición cumplían con los criterios de admisibilidad del artículo 14(1) y ameritaban solicitar una respuesta a Canadá con arreglo al artículo 14(2).<sup>16</sup> Por consiguiente, el Secretariado solicitó a Canadá una respuesta para las siguientes aseveraciones:

- 1) Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los requisitos de la SARA para la elaboración de planes de recuperación en lo que respecta a la identificación de hábitat crítico (sección 41) y los plazos obligatorios para la planeación (sección 42), y
- 2) Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones sobre la expedición de órdenes de emergencia conforme a la sección 80 respecto al búho manchado del norte en Columbia Británica y el caribú de los bosques en Alberta.<sup>17</sup>

Canadá respondió a la petición el 8 de febrero de 2007.<sup>18</sup> En su respuesta, explica que la "jurisdicción para proteger a las especies en riesgo es compartida en Canadá".<sup>19</sup> Señala que la SARA "es una ley relativamente nueva y compleja que requiere amplias consultas y una gran colaboración"<sup>20</sup> y que la "SARA es el principal instrumento jurídico del gobierno federal para evitar la extinción de la vida silvestre de Canadá y resulta fundamental para proteger su biodiversidad".<sup>21</sup>

En su respuesta, Canadá afirma que las aseveraciones relativas a la sección 41 (identificación de hábitat crítico) y la sección 80 (expedición de órdenes de emergencia sobre el búho manchado del norte) de la SARA son objeto de procesos judiciales pendientes en Canadá.<sup>22</sup> De acuerdo con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, Canadá solicita al Secretariado que no siga adelante con el examen de estos asuntos a fin de evitar una duplicación o interferencia con estos procesos.<sup>23</sup>

16. SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (11 de diciembre de 2006).

17. *Ibid.*

18. Gobierno de Canadá, "Respuesta del gobierno de Canadá a la petición SEM-06-005 (*Especies en riesgo*)" (8 de febrero de 2007) [en lo sucesivo, la "respuesta"].

19. Respuesta, p. 1.

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*, p. 3.

23. *Ibid.*

Respecto a la sección 41, Canadá hace notar que varios de los Peticionarios son partes de una acción judicial que impugna la validez de la estrategia de recuperación del chorlo chiflador (*Charadrius melodus*) aduciendo que en ésta no se identifica el hábitat crítico en la medida de lo posible,<sup>24</sup> y que tanto el gobierno federal como las provincias están retrasando la identificación del hábitat crítico en las estrategias de recuperación en espera de la finalización de una política sobre hábitats críticos.<sup>25</sup> De acuerdo con Canadá, sería inadecuado que el Secretariado siga considerando la sección 41 porque sería reiterativo e interferiría con el proceso judicial pendiente.<sup>26</sup>

Acerca de la sección 80, Canadá se refiere en su respuesta a una acción judicial en la que el Comité de Vida Silvestre del Oeste de Canadá (*Western Canada Wilderness Committee*) y otros afirman que el ministro federal de Medio Ambiente violó una obligación establecida por ley al no expedir una orden de emergencia para proteger al búho manchado del norte en Columbia Británica. Canadá asegura que, puesto que la sección 80(2) de la SARA no se ha considerado hasta ahora judicialmente, el resultado del proceso sobre esta especie bien puede influir en la manera en que el ministro de Medio Ambiente aborde en el futuro estos asuntos conforme a la sección 80(2), incluido lo referente al caribú de los bosques.<sup>27</sup>

Respecto a la identificación de hábitats críticos conforme a la sección 41 de la SARA, Canadá señala en su respuesta que “el elemento aplicable pertinente de estos requisitos [de la SARA para la elaboración de planes de recuperación] se refiere a la protección de un hábitat crítico si éste fue identificado en la estrategia de recuperación”.<sup>28</sup> Canadá indica que en el momento de preparar su respuesta, sólo en dos de las estrategias de recuperación se había identificado un hábitat crítico: el charrán rosado (*Sterna dougallii*) y el junquillo “cola de caballo” (*Eleocharis equisetoides*).<sup>29</sup> Asimismo, advierte que la identificación de un hábitat crítico puede ser un componente del plan de acción, dentro de los planes de recuperación, y que “[s]i bien en las estrategias de recuperación se establecen plazos para preparar un plan de acción, no hay plazos legislativos que se refieran a la elaboración de los planes en sí”.<sup>30</sup>

---

24. *Ibid.*, p. 4.

25. *Ibid.*

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

28. *Ibid.*, p. 8.

29. *Ibid.*

30. *Ibid.*

En su respuesta, Canadá aborda las aseveraciones de los Peticionarios acerca del supuesto incumplimiento de los plazos obligatorios para publicar las estrategias de recuperación conforme a la sección 42 de la SARA. Explica que en dicha sección se esbozan plazos para la elaboración de planes de recuperación que dependen tanto de la situación de la especie como de la fecha de su inclusión en listas.<sup>31</sup> Afirma que, “al promulgarse la SARA en 2003, se añadieron 190 especies a la lista oficial de especies en riesgo consideradas como erradicadas, en peligro o amenazadas”.<sup>32</sup> Señala que actualmente son 303 las especies incluidas en las listas en las tres categorías y se debe preparar una estrategia de recuperación y un plan de acción para cada una de ellas. Y, en su respuesta, observa que “las estrategias de recuperación pueden abarcar más de una especie y se deben trazar con un nivel adecuado de conocimientos científicos e información biológica”.<sup>33</sup>

Canadá asevera que el proceso de elaboración de los planes de recuperación requiere “amplias consultas con las provincias y territorios, y con sectores interesados, así como una participación importante de las comunidades indígenas”.<sup>34</sup> Responde que en el marco del Acuerdo para la Protección de las Especies en Riesgo (*Accord for the Protection of Species at Risk*) de 1996, “los gobiernos federal y provinciales o territoriales (salvo Quebec) acordaron participar en un programa nacional de recuperación”,<sup>35</sup> en el que los gobiernos en cuya jurisdicción hay presencia de especies en riesgo colaboran en la preparación de planes de recuperación. La colaboración para formular estrategias de recuperación está encabezada por el ministro competente de la jurisdicción responsable del manejo de la especie de que se trate.<sup>36</sup> Canadá hace notar que la mayor parte del trabajo de la elaboración de planes de recuperación de las especies incluidas en las listas de la SARA está dirigido por provincias y territorios.<sup>37</sup> Si los documentos de elaboración de planes de recuperación provinciales o territoriales cumplen con los requisitos de la SARA, entonces pueden adoptarse en el marco de esta ley.<sup>38</sup>

Canadá tacha de especulativa la preocupación manifestada por los Peticionarios en cuanto a que las 103 estrategias que deben presentarse en 2007 no se entreguen a tiempo y señala que el Secretariado no debe

---

31. *Ibid.*, pp. 6-7.

32. *Ibid.*, p. 7.

33. *Ibid.*

34. *Ibid.*

35. *Ibid.*; véase también anexo 5 de la respuesta.

36. Respuesta, p. 7.

37. *Ibid.*

38. *Ibid.*, pp. 7-8.

considerar este planteamiento.<sup>39</sup> En cuanto a la supuesta omisión de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 42 de la SARA al no cumplir con los plazos obligatorios para las 110 estrategias de recuperación no presentadas al 29 de septiembre de 2006, Canadá afirma en su respuesta que el alcance y el propósito de los artículos 14 y 15 del ACAAN no son examinar aseveraciones generalizadas, sino incidentes particulares basados en hechos y, por consiguiente, el Secretariado tampoco debe considerar tales aseveraciones.<sup>40</sup> De acuerdo con Canadá, “la falta de incidentes reales impide al gobierno canadiense abordar estas aseveraciones de una manera objetiva”.<sup>41</sup>

Respecto a las órdenes de emergencia, Canadá señala que la sección 80 de la SARA faculta al gobierno federal para adoptar medidas de emergencia a fin de proteger una especie incluida en listas o su hábitat en cualquier lugar de Canadá.<sup>42</sup> Asimismo, indica que la SARA obliga al ministro a consultar con todos los demás ministros competentes antes de recomendar la expedición de una orden de emergencia, con los compromisos adicionales de consulta y cooperación establecidos en el Acuerdo para la Protección de las Especies en Riesgo de 1996 y el acuerdo bilateral Canadá-Columbia Británica sobre especies en riesgo.<sup>43</sup>

Canadá afirma que la sección 80 de la SARA otorga facultades discrecionales y legislativas a los ministros competentes. Observa que, de conformidad con el artículo 45(1)(a) del ACAAN, la acción o falta de acción de una Parte no constituye una omisión en la aplicación de la ley cuando obedece a un ejercicio razonable de discreción.<sup>44</sup> Además, asevera que aplicar la sección 80 puede tener como resultado “la promulgación de una Determinación en Consejo (*Order in Council*), un acto legislativo, que podría llevar al establecimiento de nuevas normas<sup>45</sup>” y que “no corresponde al Secretariado considerar las facultades legislativas”.<sup>46</sup>

Asimismo, Canadá manifiesta que el litigio sobre el búho manchado del norte afectará la interpretación de la sección 80(2) de la SARA en un sentido general y, por ende, el caso del caribú de los bosques.

---

39. *Ibid.*

40. *Ibid.*

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*, p. 5.

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

45. *Ibid.*

46. *Ibid.*

Indica que, dados sus aspectos legislativos y discrecionales, el Secretariado no debe examinar la sección 80 de la SARA.<sup>47</sup>

Por último, en su respuesta, Canadá ofrece información sobre la elaboración de planes para la protección y recuperación del caribú de los bosques en Alberta.<sup>48</sup>

#### IV. JUSTIFICACIÓN PARA LA ELABORACIÓN DE UN EXPEDIENTE DE HECHOS

Luego de considerar la petición a la luz de la respuesta de Canadá, el Secretariado concluye que la respuesta deja sin resolver cuestiones centrales planteadas en la petición acerca de las omisiones de Canadá en la aplicación efectiva de las disposiciones sobre órdenes de emergencia de la SARA (sección 80) en relación con el búho manchado del norte en Columbia Británica y el caribú de los bosques en Alberta, y también por lo que toca a los requisitos para la elaboración de planes de recuperación de la SARA (sección 41, identificación de hábitat crítico, y sección 42, plazos obligatorios de planeación). Se requiere información adicional para considerar apropiadamente las aseveraciones de preocupación incluidas en la petición. Esta información se recopilaría durante la elaboración de un expediente de hechos, mismo que presentaría información pertinente para tener una comprensión plena y objetiva de las acciones de Canadá encaminadas a aplicar y fomentar el cumplimiento de las secciones 41, 42 y 80 de la SARA.

##### 1) Aplicación de los requisitos de elaboración de planes de recuperación de la SARA

Los Peticionarios sostienen que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la SARA al no cumplir con los plazos obligatorios para divulgar las estrategias de recuperación y al no identificar el hábitat crítico de las especies en las estrategias de recuperación que se han dado a conocer.

##### a) Sección 42 — Plazos de planeación obligatorios

En la sección 42 de la SARA se estipula el plazo dentro del que una propuesta de estrategia de recuperación ha de publicarse en el registro público de dicha ley. De conformidad con la sección 42(1), las estrategias

---

47. *Ibid.*

48. *Ibid.*

de recuperación para las especies en peligro se deben publicar en el registro público a más tardar un año después de la inclusión de la especie en listas de la SARA; para las especies amenazadas o erradicadas, el plazo es de dos años. De acuerdo con la sección 42(2), los plazos para formular estrategias de recuperación para las especies incluidas en el Anexo 1 de la SARA antes de la entrada en vigor de la sección 27 (al 5 de junio de 2003 o antes) se extienden por dos años. Los Peticionarios aseveran que al 29 de septiembre de 2006 sólo 23 de las 133 estrategias de recuperación que debían haberse presentado para julio de 2006 se habían incluido en el registro público de la SARA.<sup>49</sup> Los Peticionarios también señalan que otras 103 estrategias han de presentarse en 2007, pero que el análisis independiente de la aplicación de la SARA genera preocupación por el incumplimiento de futuros plazos.<sup>50</sup>

De acuerdo con la respuesta de Canadá, las aseveraciones de los Peticionarios respecto al incumplimiento de los plazos para publicar las estrategias de recuperación carecen de especificidad.<sup>51</sup> Canadá sostiene que la falta de “incidentes basados en hechos impide al gobierno canadiense responder a las aseveraciones de una manera objetiva”.<sup>52</sup> El Secretariado considera que la siguiente afirmación, incluida en la petición, sí hace referencia a ejemplos específicos: “sólo 23 de las 133 estrategias de recuperación que se deben anunciar [al 29 de septiembre de 2006] se han publicado en el registro de la SARA”.<sup>53</sup>

Todas las estrategias de recuperación que ya debían estar anunciadas se relacionan con especies específicas, sobre las que se puede presentar, en un expediente de hechos, información específica y objetiva relacionada con los factores enunciados en la sección 42. Aún no se divulga el informe anual de 2006 dirigido al Parlamento sobre la administración de la SARA.<sup>54</sup>

---

49. Petición, p. 9.

50. *Ibid.*

51. Respuesta, p. 8.

52. *Ibid.*

53. Petición, p. 9.

54. SARA, sección 126: “El ministro debe preparar un informe anual sobre la administración de esta ley durante el año calendario precedente y presentar un ejemplar del informe en cada cámara del Parlamento dentro de los primeros quince días que estén sesionando tras la conclusión del informe. Éste debe incluir un resumen en el que se aborden los siguientes aspectos: [...] (b) la formulación y ejecución de estrategias de recuperación, planes de acción y planes de manejo.” Correo electrónico del coordinador de proyectos, registro público de la SARA (16 de agosto de 2007): “Aunque el informe de 2006 está en proceso de elaboración, en este momento no se tiene prevista una fecha de publicación”.

Sin embargo, el informe anual de 2005 incluye el siguiente cuadro:<sup>55</sup>

Cuadro 4: Plazos de entrega de las estrategias de recuperación de la dependencia responsable de la SARA para especies erradicadas, en peligro y amenazadas incluidas en listas a diciembre de 2005									
Dependencia responsable de la SARA	Número de especies para las que se debe anunciar una estrategia de recuperación por fecha								
	2006			2007			2008		2009
	Enero	Junio	Julio	Enero	Junio	Julio	Enero	Julio	Enero y julio
Ministerio de Medio Ambiente de Canadá	9	68	6	7	52	6	7	4	12
Ministerio de Pesca y Océanos de Canadá	3	17	1	0	20	0	8	0	2
Departamento de Parques de Canadá	4	20	5	4	13	0	0	0	3
<b>Total (271)</b>	<b>16</b>	<b>105</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>85</b>	<b>6</b>	<b>15</b>	<b>4</b>	<b>17</b>

El 23 de junio de 2006, el representante de los Peticionarios envió al ministro federal de Medio Ambiente una carta en la que plantea:

La sección 42 de la Ley estipula la obligación de incluir estrategias de recuperación en el registro público en fechas determinadas. Los primeros plazos para ello se vencieron el 12 de enero de 2006 y el 5 de junio de 2006; sin embargo, a la fecha, sólo se ha publicado un plan de recuperación en el registro de la SARA (66 están retrasados hasta enero de 2007 y 11 más hasta junio de 2007); para 16, el retraso está indefinido). La Ley no otorga discreción para retrasar la inclusión en listas.<sup>56</sup>

El 22 de septiembre de 2006, el ministro federal de Medio Ambiente respondió con un oficio, en una de cuyas partes señala:

Gracias por su carta fechada el 23 de junio acerca de los retrasos para publicar los planes de recuperación en el marco de la *Ley de Especies en Riesgo*.

Le aseguro que mis funcionarios están conscientes de estos retrasos y están haciendo cuanto está a su alcance para superar los obstáculos inesperados que han surgido. Usted debe estar al tanto de que, el 5 de junio, el ministerio de Medio Ambiente de Canadá dio a conocer un mensaje sobre

55. Gobierno de Canadá, *Species at Risk Act: Report to Parliament, 2005* [Ley de Especies en Riesgo: Informe para el Parlamento, 2005] (publicado en el registro público de la SARA el 15 de junio de 2007); en línea: Registro de la SARA, <[http://www.sararegistry.gc.ca/gen\\_info/showDocument\\_e.cfm?id=1338](http://www.sararegistry.gc.ca/gen_info/showDocument_e.cfm?id=1338)> (fecha de consulta: 16 de agosto de 2007).

56. Petición, apéndice 11.

el registro de especies en riesgo en el que explica el retraso en la publicación de las estrategias de recuperación. Las estrategias de recuperación pendientes deberán estar listas para darse a conocer a partir de enero de 2007.<sup>57</sup>

En opinión del Secretariado, no hay falta de especificidad en la afirmación de los Peticionarios acerca del incumplimiento de Canadá del plazo señalado en la sección 42 de la SARA para 110 especies. Por cada especie, la Ley dispone que se publique una estrategia de recuperación en el registro de la SARA en una fecha específica. No existe desacuerdo entre Canadá y los Peticionarios respecto al hecho de que se debían dar a conocer las estrategias de recuperación, la fecha en la que ello debió ocurrir y el hecho de que no se hayan incluido en el registro de la SARA en la fecha estipulada. Cada vez que se incumplió con un plazo constituye un incidente particular basado en hechos. El Secretariado apunta que si bien el incumplimiento de un plazo obligatorio puede no siempre ser, de suyo, lo suficientemente grave para ameritar que se recomiende la elaboración de un expediente de hechos, en este caso sí lo es. Publicar una estrategia de recuperación es el primer paso de un proceso que tiene por objeto detener el avance de una especie hacia la extinción. Un retraso pone en riesgo el cumplimiento de este objetivo.

Cada una de las 110 estrategias de recuperación que debían divulgarse, y no se presentaron, a septiembre de 2006 se relaciona con cierta especie cuya identidad es conocida para Canadá, aunque tales especies no estuvieran mencionadas por su nombre en la petición. Se dispone de información específica y basada en hechos acerca de los retrasos para publicar esas estrategias de recuperación para todas las especies. Por consiguiente, resulta difícil entender la afirmación que hace Canadá en su respuesta de que no se podía proporcionar información específica sobre los retrasos para dar a conocer dichas estrategias. Se amerita la elaboración de un expediente de hechos a fin de reunir información específica y basada en hechos respecto a los factores mencionados en la sección 42, para cada una de las 110 estrategias de recuperación que, según los Peticionarios, debieron estar ya anunciadas al 29 de septiembre de 2006,<sup>58</sup> incluida la que se refiere a los obstáculos inesperados y cualquier

57. *Ibid.*

58. El Secretariado observa que al 25 de julio de 2007 el registro de la SARA contenía una lista de 69 especies cuyas estrategias de recuperación, que debían presentarse en 2006, aún no estaban concluidas (véase el anexo 1 de esta notificación). Por cada estrategia de recuperación retrasada, en el registro aparece el siguiente mensaje:  
*La estrategia de recuperación para esta especie se encuentra en las etapas finales de preparación. Una vez concluida, la provincia de [nombre de la provincia] la entregará al gobierno de Canadá para su adopción e inclusión en el registro de la SARA. El ministerio de*

otro factor que haya influido en la capacidad del gobierno para incluir puntualmente una estrategia de recuperación en el registro de la SARA.

En su respuesta a la petición, Canadá descalifica, aduciendo que son especulativas, las preocupaciones planteadas por los Peticionarios en relación con la puntualidad en la entrega de las estrategias de recuperación que deben presentarse en 2007.<sup>59</sup> El Secretariado indica que la afirmación a la que se refiere la petición se deriva de una evaluación independiente sobre los programas federales en materia de especies en riesgo realizada por una empresa de consultoría a solicitud del ministerio de Medio Ambiente de Canadá, el ministerio de Pesca y Océanos y el departamento de Parques de Canadá.<sup>60</sup> Durante la elaboración de un expediente de hechos, el Secretariado recabaría información sobre las medidas adoptadas, basándose en dicha “evaluación formativa”, con objeto de asegurar que se cumplan los plazos para publicar las estrategias de recuperación.

En su respuesta a la petición, Canadá destaca el imperativo de la cooperación en los planes de recuperación.<sup>61</sup> Señala que la elaboración de planes de recuperación en el marco de la SARA requiere amplias consultas con provincias y territorios y sectores interesados, así como una participación importante de las comunidades indígenas.<sup>62</sup> Además

---

*Medio Ambiente de Canadá seguirá trabajando conjuntamente con la provincia de [nombre de la provincia] a fin de asegurar que se finalice e incluya puntualmente un borrador en el registro público de la SARA.*

59. Respuesta, p. 8.

60. Apéndice 3 de la petición: Stratos Inc., “Evaluación formativa de los programas federales sobre especies en riesgo” (informe final, julio de 2006), preparada para el ministerio de Medio Ambiente, el ministerio de Pesca y Océanos y el departamento de Parques de Canadá [en lo sucesivo, “Informe de la evaluación formativa 2006”], pp. 32-33: “De acuerdo con nuestra evaluación, el ministerio de Medio Ambiente de Canadá está pasando apuros para cumplir con los plazos estipulados para las estrategias de recuperación, cuya competencia ministerial corresponde al ministro de Medio Ambiente. Las estrategias que debían presentarse en enero de 2006 aún no se habían incluido en el registro público de la SARA al momento de preparar este informe. En vista de los avances alcanzados a la fecha, resulta improbable que se cumpla cabalmente con los plazos establecidos para las estrategias que debían presentarse en junio y julio de 2006. De manera similar, el ministerio de Pesca y Océanos enfrenta dificultades para cumplir con los plazos estipulados para algunas especies acuáticas de agua dulce y señala la falta de información y capacidad científicas sobre especies de agua dulce como principales limitantes. Además, ambas dependencias expresan preocupación por su retraso cada vez mayor con las estrategias y los planes de manejo que se deben presentar en 2007 y en adelante.”

61. Respuesta, p. 7.

62. *Ibid.*

afirma que, de conformidad con el Acuerdo para la Protección de Especies en Riesgo de 1996, los gobiernos provinciales y territoriales (salvo Quebec) aceptaron participar en un programa nacional de recuperación.<sup>63</sup> Indica que las provincias y territorios dirigen la elaboración de planes de recuperación para alrededor de 60% de todas las especies incluidas en las listas de la SARA (73% de todas las especies terrestres incluidas en las listas de la SARA).<sup>64</sup> En su respuesta, Canadá observa: “Un documento de planeación de recuperación preparado por una provincia o territorio se puede adoptar en el marco de la SARA si cumple con los requisitos de esta ley en cuanto a contenido y proceso. El gobierno federal es responsable de asegurar el cumplimiento de tales requisitos”.<sup>65</sup> A este respecto, en el *Informe de la evaluación formativa de 2006* se mencionan los siguientes aspectos y problemas:

Ambas dependencias [el ministerio de Medio Ambiente de Canadá y el ministerio de Pesca y Océanos de Canadá] enfrentan problemas particulares, incertidumbre, riesgos y falta de confianza en que se cumplirán los requisitos de la SARA en situaciones en las que las provincias o territorios dirigen o codirigen la formulación de estrategias de recuperación. En el caso del ministerio de Medio Ambiente de Canadá, las provincias y territorios han aceptado trabajar con más de 90 por ciento de las 227 especies cuya protección compete al ministro de Medio Ambiente. Aunque las provincias y territorios pueden aceptar dirigir la formulación de estrategias de recuperación de especies, la SARA asigna explícitamente responsabilidades a los ministros federales competentes a fin de asegurar que tales estrategias se den a conocer de acuerdo con los plazos y otras disposiciones de dicha ley.<sup>66</sup>

La elaboración de un expediente de hechos permitiría al Secretariado reunir información faltante, detallada y pertinente, sobre métodos, estructuras y procesos para consulta y cooperación entre los gobiernos federal, provinciales y territoriales, así como con otros sectores interesados, y su relación —si la hay— con las aseveraciones de los Peticionarios acerca de la omisión de Canadá para incluir a tiempo las estrategias de recuperación en el registro de la SARA.

#### **b. Sección 41(1)(c): Identificación de hábitat crítico**

En el preámbulo de la SARA se establece que el hábitat de las especies en riesgo es esencial para su conservación. El propósito de la SARA

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*

65. *Ibid.*, pp. 7-8.

66. *Informe de la evaluación formativa 2006*, p. 33; véase *supra* nota 60.

consiste en lograr la recuperación de especies erradicadas, en peligro y amenazadas, y para ello ordena la formulación y aplicación de estrategias que permitan proteger el hábitat crítico de una especie.<sup>67</sup> En la sección 41(1)(c) de la SARA se estipula lo siguiente:

Si el ministro competente determina que la recuperación de una especie silvestre incluida en listas es factible, la estrategia de recuperación debe abordar las amenazas para la supervivencia de la especie identificadas por el Cosewic, incluida la pérdida de hábitat, y debe incluir:

[...]

(c) la identificación del hábitat crítico de la especie, en la medida de lo posible, con base en la mejor información disponible, incluida la información aportada por el Cosewic, y ejemplos de actividades que probablemente provoquen su destrucción.

En la SARA se abordan las situaciones en las que la información disponible sobre el hábitat crítico de una especie resulta insuficiente en el momento de formular una estrategia de recuperación. En tales casos, la Ley dispone que la estrategia de recuperación incluya un programa para la realización de estudios que permitan identificar el hábitat crítico.<sup>68</sup>

De acuerdo con los Peticionarios, “aunque la SARA estipula la identificación del hábitat crítico en las estrategias de recuperación, el gobierno canadiense está incurriendo en omisiones en la aplicación de este apartado de la Ley”.<sup>69</sup> Específicamente, en la petición se asevera que “de las 23 estrategias de recuperación incluidas en el registro de la SARA, sólo en tres se identifica el hábitat crítico y en cinco se identifica

67. En su respuesta, Canadá observa: “De entrada, cabe señalar que, respecto a los requisitos de los planes de recuperación, el elemento pertinente de carácter obligatorio de dichos requisitos se refiere a la protección de un hábitat crítico si éste fue identificado en la estrategia de recuperación” (p. 8).

68. SARA, sección 41(1)(c.1).

69. Petición, p. 9. Véase también *supra* nota 60, *Informe de la evaluación formativa 2006*, p. 34: “Las dependencias centrales han hecho avances muy limitados, y menores a los previstos, en la identificación de hábitats críticos mediante los procesos para la elaboración de planes de recuperación”. *Ibid.*, p. 56: [4.0 Conclusiones y recomendaciones] “A pesar de los importantes logros alcanzados, aún no hay en marcha programas y actividades sobre especies en riesgo que aseguren la consecución de los objetivos y resultados previstos en la Ley. En particular, no se están formulando estrategias de recuperación de manera congruente o de acuerdo con los plazos de la Ley; no se está identificando y protegiendo legalmente el hábitat crítico [...]”.

parcialmente el hábitat crítico".<sup>70</sup> En su respuesta, Canadá señala que en dos estrategias de recuperación se identifica el hábitat crítico.<sup>71</sup>

Los Peticionarios afirman que en el caso de dos de las estrategias de recuperación en las que no se identificó un hábitat o se hizo sólo de manera parcial (chorlo chiflador y búho manchado), se cuenta con datos científicos para su plena identificación, mismo que, sin embargo, no se incorporaron a la estrategia.<sup>72</sup> Canadá no respondió a este planteamiento.<sup>73</sup>

De acuerdo con los Peticionarios, identificar hábitats críticos sólo en dos o tres estrategias de recuperación equivale a incurrir en omisiones en la aplicación efectiva de la sección 41 de la SARA al diferir sistemáticamente la identificación del hábitat crítico.<sup>74</sup> Sostienen:

Además, como el hábitat crítico no está identificado, no se pueden aplicar las prohibiciones de la SARA en cuanto a dañar un hábitat crítico y se malogra el propósito de esta ley de proteger a especies en peligro o amenazadas mediante la protección de su hábitat.<sup>75</sup>

En su respuesta, Canadá no se refiere a estas aseveraciones.<sup>76</sup> Observa que la identificación de un hábitat crítico también puede ocurrir en la fase subsiguiente, el plan de acción, de la elaboración de planes de recuperación.<sup>77</sup>

Se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre la aplicación que Canadá está haciendo de la sección 41 a fin de recabar información faltante en la respuesta de Canadá para valorar apropiadamente las aseveraciones de los Peticionarios. En su respuesta, Canadá afirma que la solicitud de una revisión judicial en relación con el chorlo chiflador (población *circumcinctus*) impide al Secretariado examinar las aseveraciones generalizadas de los Peticionarios sobre la aplicación por parte

---

70. Petición, p. 10. Las tres estrategias de recuperación señaladas en la petición para las que sí se identificó un hábitat crítico son las correspondientes a: trucha aurora (*Salvelinus fontinalis timagamiensis*), junquillo "cola de caballo" (*Eleocharis equisetoides*) y sauce enano o de los páramos (*Salix jejuna*).

71. Respuesta, p. 8: charrán rosado (*Sterna dougallii*) y junquillo "cola de caballo" (*Eleocharis equisetoides*).

72. Petición, p. 11.

73. Respuesta, p. 4.

74. Petición, p. 11.

75. *Ibid.*

76. Respuesta, p. 4.

77. *Ibid.*

de Canadá de la sección 41 de la SARA.<sup>78</sup> Sin embargo, ese proceso expiró, de modo que ya no está pendiente.<sup>79</sup> Asimismo, el Secretariado no observa ninguna incongruencia entre la redacción de la sección 41 (contenido de las estrategias de recuperación) y la de la sección 49 (contenido de los planes de acción): tanto las estrategias de recuperación como los planes de acción deben incluir la identificación del hábitat crítico “en la medida de lo posible, con base en la mejor información disponible” en el momento en que se formula la estrategia de recuperación o el plan de acción.

Durante la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información sobre la forma y el momento en que se ha identificado un hábitat crítico de especies para las que se ha publicado una estrategia de recuperación en el registro público de la SARA al 29 de septiembre de 2006; sobre el estado de la información científica disponible, incluida la aportada por el Cosewic, y también respecto de las medidas adoptadas para asegurar que las estrategias de recuperación formuladas por provincias y territorios cumplan con la sección 41(1)(c).<sup>80</sup>

## **2) Sección 80: Aplicación de las disposiciones sobre órdenes de emergencia de la SARA**

Los Peticionarios sostienen que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones sobre órdenes de emergencia (sección 80) de la SARA respecto al búho manchado del norte en Columbia Británica y el caribú de los bosques en Alberta.

De acuerdo con los Peticionarios, en un levantamiento realizado en Columbia Británica en 2006 se hallaron sólo 17 búhos manchados, en comparación con una población histórica calculada en 500 parejas de adultos;<sup>81</sup> sin embargo, el gobierno de esa provincia continúa talando el hábitat del búho manchado, lo que constituye, según ellos, una amenaza para su supervivencia y recuperación.<sup>82</sup> Los Peticionarios afirman que

---

78. *Ibid.*

79. Nature Canada contra Canadá (ministro de Medio Ambiente) (7 de agosto de 2007) Tribunal Federal de Canadá, caso núm. T-2143-06: “Orden con fecha del 7 de agosto de 2007 dictada por el protonotario Roger Lafrenière. Asunto considerado sin comparecencia personal. La decisión del tribunal se refiere al resultado de revisión de estado: desestimado. Esta acción queda desestimada. Decisión final.”

80. Al 18 de agosto de 2007, se han incluido en el registro de la SARA 37 estrategias de recuperación finales, relativas a especies específicas y grupos de especies. Se presenta una lista de estas especies en el apéndice 2 de esta notificación.

81. Petición, p. 13.

82. *Ibid.*, p. 14.

Columbia Británica carece de leyes para proteger a las especies en peligro y, no obstante, tres ministros federales de Medio Ambiente consecutivos han omitido recomendar al gabinete la expedición de una orden de emergencia para proteger al búho manchado. Agregan que consideran terribles las circunstancias anteriores y señalan que probablemente constituyan el peor de los escenarios en lo que respecta a las emergencias que enfrentan las especies.<sup>83</sup>

Sobre el caribú de los bosques, los Peticionarios sostienen que la especie está en particular riesgo de extinción en Alberta.<sup>84</sup> De acuerdo con ellos, aunque dicha provincia cuenta con una estrategia de recuperación del caribú, no está adoptando medidas satisfactorias para conservar las manadas en riesgo inmediato de extinción, pues continúa permitiendo actividades de tala y desarrollo petrolífero en su área de distribución, lo que constituye, según ellos, una amenaza para su supervivencia y recuperación.<sup>85</sup>

Canadá sostiene en su respuesta que el asunto del búho manchado del norte se encuentra en el Tribunal Federal de Canadá y, por ende, el Secretariado no debe proseguir con su valoración de las aseveraciones de los Peticionarios.<sup>86</sup> Agrega que un fallo sobre el caso del búho manchado afectará la interpretación de la sección 80(2) de la SARA en su aplicación al caso del caribú de los bosques. El Secretariado observa, sin embargo, que el proceso judicial referido por Canadá en su respuesta se ha desestimado y, en consecuencia, ya no está pendiente.<sup>87</sup>

Acerca del caribú de los bosques, Canadá responde que se espera incluir una estrategia de recuperación para esa especie en el registro de la SARA a más tardar en junio de 2007.<sup>88</sup> Sin embargo, al 17 de agosto 2007, no se había dado a conocer estrategia alguna relativa al caribú de los bosques para la recepción de comentarios públicos. En su respuesta a la petición, Canadá explica que luego de recibir una carta del representante de los Peticionarios, de fecha 15 de diciembre de 2005, en la que se solicita al ministro federal de Medio Ambiente que recomiende la expedición de una orden de emergencia conforme a la sección 80 de la

---

83. *Ibid.*

84. *Ibid.*

85. *Ibid.*

86. *Ibid.*, p. 9.

87. Comité de Vida Silvestre del Oeste de Canadá contra Canadá (ministro de Medio Ambiente), Tribunal Federal de Canadá, caso núm. T-1681-06 (7 de junio de 2007): "Desistimiento en nombre del Demandante con consentimiento por parte del Demandado, presentado el 7 de junio de 2007".

88. Respuesta, apéndice 5, "Caribú de los bosques en Alberta", p. 2.

SARA para el caribú de los bosques en Alberta, “el ministerio de Medio Ambiente de Canadá está evaluando los datos científicos sobre la situación del caribú de los bosques en Alberta y las amenazas que enfrenta. Asimismo, según lo dispuesto en la SARA, el ministerio está consultando con la provincia de Alberta”.<sup>89</sup>

En su respuesta, Canadá afirma que “el proceso dispuesto en la sección 80 puede derivar en la promulgación de una Determinación en Consejo (*Order in Council*), acto legislativo que podría a su vez dar como resultado el establecimiento de nuevas normas”.<sup>90</sup> El Secretariado observa que los Peticionarios afirman que sucesivos ministros de Medio Ambiente han omitido recomendar al gabinete la expedición de una orden de emergencia en relación con el búho manchado del norte y el caribú de los bosques.<sup>91</sup> El apartado correspondiente de la sección 80 dice así:

(2) El ministro competente debe hacer la recomendación si considera que la especie enfrenta amenazas inminentes para su supervivencia o recuperación.

Los Peticionarios centran su atención, pues, en la ausencia de una recomendación por parte del ministro, y no en la ausencia de un decreto por parte del gabinete. De modo que no se está solicitando o requiriendo considerar el ejercicio de facultades legislativas.

En su respuesta, Canadá afirma que la sección 80 otorga facultades discrecionales a los ministros competentes y que, de acuerdo con el artículo 45(1)(a) del ACAAN, la acción o falta de acción de una Parte no constituye una omisión en la aplicación de la ley cuando obedece a un ejercicio razonable de discreción. Mientras que las partes de la sección 80 referidas al gabinete son discrecionales (el gabinete *puede* expedir una orden de emergencia y dicha orden *puede* identificar un hábitat y ordenar o prohibir la realización de ciertas acciones), conforme a esta sección, el ministro competente *debe* actuar cuando se cumplen ciertas condiciones. Así, conforme a la sección 80(2), el ministro competente tiene la obligación de recomendar la expedición de una orden de emergencia si opina que una especie enfrenta amenazas inminentes para su supervivencia o recuperación. En su primer examen de la petición, el Secretariado afirmó:

---

89. *Ibid.*, p. 3.

90. Petición, p. 9.

91. *Ibid.*

El Secretariado estima que la cuestión de si existen hechos que activan la obligación del Ministro en cuanto a recomendar la expedición de una orden de acuerdo con la sección 80 en cuanto al búho manchado del norte y el caribú de los bosques conlleva el examen de cuestiones factuales en materia de aplicación de la ley que cuadran bien al procedimiento de peticiones ciudadanas bajo los artículos 14 y 15 del ACAAN.<sup>92</sup>

En peticiones anteriores, el Secretariado determinó que aseveraciones similares a las que se refieren a la sección 80(2) eran aseveraciones en cuanto a una omisión en la aplicación efectiva de la ley o en el cumplimiento de una obligación legal que el Secretariado puede examinar bajo el artículo 14.<sup>93</sup>

En su respuesta, Canadá pone de relieve que, conforme a la sección 80(3), el ministro debe consultar con todos los demás ministros competentes antes de recomendar una orden de emergencia.<sup>94</sup> Asimismo, señala que en el Acuerdo para la Protección de las Especies en Riesgo de 1996 y el acuerdo bilateral Canadá-Columbia Británica sobre especies en riesgo se establecen compromisos adicionales de consulta y cooperación.<sup>95</sup> A este respecto, la conclusión del *Informe de la evaluación formativa 2006* es la siguiente:

Las autoridades federales y provinciales o territoriales siguen manteniendo una buena cooperación en respaldo del Acuerdo para la Protección de las Especies en Riesgo, pero a la fecha esta cooperación ha sido insuficiente para asegurar que el gobierno federal atienda sus obligaciones en el marco de la Ley sin recurrir a acciones más unilaterales o a las disposiciones de resguardo de la Ley.<sup>96</sup>

La petición plantea cuestiones centrales, que la respuesta de Canadá deja sin resolver, acerca de la aplicación por parte de Canadá de la sección 80(2) de la SARA en relación con el búho manchado del norte en Columbia Británica y el caribú de los bosques en Alberta. Se amerita la elaboración de un expediente de hechos a fin de recabar información relevante que falta para una valoración apropiada de las aseveraciones contenidas en la petición. Durante la elaboración del expediente de hechos, el Secretariado recopilaría información relativa a las medidas

92. SEM-06-005 (*Especies en riesgo*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (11 de diciembre de 2006).

93. Véase SEM-98-003 (*Great Lakes*) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999) y SEM-03-001 (*Ontario Power Generation*) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (19 de septiembre de 2003).

94. Respuesta, p. 5.

95. *Ibid.* Véase también el anexo 5 de la respuesta.

96. *Informe de la evaluación formativa 2006*, p. 58; véase *supra* nota 60.

adoptadas por el ministro competente para formarse una opinión acerca de si el búho manchado del norte y el caribú de los bosques enfrentan amenazas inminentes para su supervivencia o recuperación, particularmente a la luz de la información que le proporcionaron los Peticionarios y que, según ellos, demuestra la existencia de tales amenazas.<sup>97</sup> El Secretariado también reuniría información sobre la forma en que el ministro competente conformó su opinión a partir de la consulta con otros ministros competentes conforme a la sección 80(3) de la SARA.

## V. RECOMENDACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición, a la luz de la respuesta de Canadá, amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa al Consejo. La petición y la respuesta, en conjunto, dejan sin resolver cuestiones centrales. Así, una presentación más detallada de información basada en hechos ayudará a considerar si Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de las secciones 41, 42 y 80 de la SARA.

Como se expuso en esta notificación, se amerita un expediente de hechos para reunir y presentar información acerca de las aseveraciones de los Peticionarios en cuanto a que el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de los requisitos de la SARA para la elaboración de planes de recuperación en lo que concierne a: i) el cumplimiento de los plazos obligatorios para publicar las estrategias de recuperación en el registro público de la SARA (sección 42), y ii) la identificación de hábitats críticos, dentro de las estrategias de recuperación, en la medida de lo posible y con base en la mejor información disponible (sección 41). También se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre las supuestas omisiones de Canadá en la aplicación efectiva de la sección 80 de la SARA respecto a recomendar al gabinete la expedición de órdenes de emergencia para el búho manchado del norte en Columbia Británica y el caribú de los bosques en Alberta.

En consecuencia, de conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, y por las razones expuestas en esta notificación, el Secretariado informa al Consejo su determinación de dar cumplimiento a los objetivos del ACAAN mediante la elaboración de un expediente de hechos relativo a esta petición, como aquí se recomienda.

---

97. Véase petición, anexos 7 y 8.

Sometida respetuosamente a su consideración este décimo día de septiembre de 2007.

*(firma en el original)*  
por: Felipe Adrián Vázquez Gálvez  
Director ejecutivo

## APÉNDICE 1

Estrategias de recuperación de la SARA para 2006 retrasadas,  
al 25 de julio de 2007 (ordenadas por fecha)

Espece (nombre común)	Fecha en que debió publicarse
Musgo ( <i>Scouleria marginata</i> Britt)	12-01-06
Mariposa ( <i>Apodemia mormo</i> ), población de las montañas del sur	12-01-06
Caracol de los bosques de Townsend ( <i>Allogona townsendiana</i> )	12-01-06
Mejillón plateado ( <i>Fabronia pusilla</i> )	12-01-06
Lupino de las riberas ( <i>Lupinus rivularis</i> )	12-01-06
Autillo californiano, subespecie macfarlanei ( <i>Megascops kennicottii macfarlanei</i> )	12-01-06
Palomilla de la yuca ( <i>Tegeticula yuccasella</i> )	12-01-06
Mosquero verdoso ( <i>Empidonax virescens</i> )	5-06-06
Tlalcoyote, subespecie jeffersonii ( <i>Taxidea taxus jeffersonii</i> )	5-06-06
Ginseng americano ( <i>Panax quinquefolium</i> )	5-06-06
Lechuza de campanario ( <i>Tyto alba</i> ), población del este	5-06-06
<i>Buchnera americana</i> [herbácea]	5-06-06
Helecho ( <i>Woodsia obtusa</i> )	5-06-06
Salamandra gigante del Pacífico ( <i>Dicamptodon tenebrosus</i> )	5-06-06
<i>Trillium flexipes</i> [planta herbácea con flores]	5-06-06
<i>Geum peckii</i> [herbácea]	5-06-06
Cacto ( <i>Opuntia humifusa</i> )	5-06-06
Armiño, subespecie haidarum ( <i>Mustela erminea haidarum</i> )	5-06-06

Especie (nombre común)	Fecha en que debió publicarse
Pasto ( <i>Carex lupuliformis</i> )	5-06-06
<i>Pedicularis furbishiae</i> [herbácea]	5-06-06
<i>Agalinis gattingeri</i> [herbácea]	5-06-06
Gallina de las praderas ( <i>Centrocercus urophasianus</i> )	5-06-06
<i>Plantago cordata</i> [herbácea semiacuática]	5-06-06
Mariposa ( <i>Plebejus saepiolus insulanus</i> )	5-06-06
Pasto ( <i>Carex juniperorum</i> )	5-06-06
Rascón real ( <i>Rallus elegans</i> )	5-06-06
Orquídea morada de cinco hojas ( <i>Istotria verticillata</i> )	5-06-06
Alcaudón verdugo, subespecie migrans ( <i>Lanius ludovicianus migrans</i> )	5-06-06
<i>Braya longii</i> [herbácea]	5-06-06
Mariposa ( <i>Coenonympha nipisiquit</i> )	5-06-06
Marta americana ( <i>Martes americana atrata</i> )	5-06-06
Culebra nocturna ojo de gato ( <i>Hypsiglena torquata</i> )	5-06-06
Orquídea ( <i>Triphora trianthophora</i> )	5-06-06
Rana grillo ( <i>Acris crepitans</i> ) [También hay otras ranas grillo]	5-06-06
Rana leopardo ( <i>Rana pipiens</i> ), población de las montañas del sur	5-06-06
Rana manchada de Oregon ( <i>Rana pretiosa</i> )	5-06-06
<i>Coreopsis rosea</i> [herbácea]	5-06-06
<i>Polygala incarnata</i> [herbácea]	5-06-06
Chorlo chiflador, subespecie melodus ( <i>Charadrius melodus melodus</i> )	5-06-06
<i>Cirsium pitcheri</i> [herbácea]	5-06-06
Musgo ( <i>Fissidens pauperculus</i> )	5-06-06

Especie (nombre común)	Fecha en que debió publicarse
<i>Liparis liliifolia</i> [herbácea]	5-06-06
Morera roja ( <i>Morus rubra</i> )	5-06-06
Musgo ( <i>Bartramia stricta</i> )	5-06-06
Rana ( <i>Ascaphus montanus</i> )	5-06-06
Cuitlacoche de chías ( <i>Oreoscoptes montanus</i> ) [ave]	5-06-06
<i>Ammannia robusta</i> [herbácea]	5-06-06
Culebra de cola afilada ( <i>Contia tenuis</i> )	5-06-06
<i>Solidago speciosa</i> [herbácea, de vistosas flores amarillas]	5-06-06
<i>Agalinis skinneriana</i> [herbácea]	5-06-06
<i>Lespedeza virginica</i> [herbácea]	5-06-06
Zapatilla ( <i>Cypripedium candidum</i> ) [orquídea]	5-06-06
Helecho cilantrillo ( <i>Adiantum capillus-veneris</i> )	5-06-06
<i>Chimaphila maculata</i> [herbácea]	5-06-06
Zorra nortea o desértica ( <i>Vulpes velox</i> )	5-06-06
<i>Actaea elata</i> [herbácea]	5-06-06
<i>Drosera filiformis</i> [herbácea carnívora]	5-06-06
Salamandra (o ajolote) tigre ( <i>Ambystoma tigrinum</i> ), población de las montañas del sur	5-06-06
<i>Rotala ramosior</i> [herbácea]	5-06-06
Marmota de la isla de Vancouver ( <i>Marmota vancouverensis</i> )	5-06-06
<i>Tephrosia virginiana</i> [herbácea]	5-06-06
<i>Gentiana alba</i> [herbácea]	5-06-06
Carpintero de cabeza blanca ( <i>Picoides albolarvatus</i> )	5-06-06
Buscabreña o chipe piquigruoso, subespecie auricollis ( <i>Icteria virens auricollis</i> ), población de Columbia Británica [ave]	5-06-06

---

<b>Especie (nombre común)</b>	<b>Fecha en que debió publicarse</b>
Nogal blanco o ceniciento ( <i>Juglans cinerea</i> )	14-07-06
Mariposa ( <i>Copablepharon fuscum</i> ) ["palomilla"]	14-07-06
<i>Collomia tenella</i> [herbácea]	14-07-06
<i>Antennaria flagellaris</i> [herbácea]	14-07-06

## APÉNDICE 2

### Estrategias finales de recuperación de la SARA, al 16 de agosto de 2007

- Estrategia de recuperación para la ballena azul (*Balaenoptera musculus*), el rorcual común (*B. physalus*) y la ballena boreal (*B. borealis*) en las aguas del Pacífico canadiense (2006-07-14)
- Estrategia de recuperación para el árbol de los pepinos (*Magnolia acuminata* L.) en Canadá (2007-06-20)
- Estrategia de recuperación para el zacate de tres barbas (*Aristida basiramea*) en Canadá (2007-02-14)
- Estrategia de recuperación para caracol de agua cálida (*Physella wrighti*) en Canadá (2007-01-29)
- Estrategia de recuperación para la tortuga laúd (*Dermochelys coriacea*) en la costa atlántica de Canadá (2007-02-23)
- Estrategia de recuperación para la tortuga laúd (*Dermochelys coriacea*) en las aguas del Pacífico canadiense (2007-02-23)
- Estrategia de recuperación para la lamprea del arroyo Morrison (*Lamprolaima richardsoni* var. *marifuga*) en Canadá (2007-07-23)
- Estrategia de recuperación para múltiples especies de los bosques de robles blancos de Oregon [*Garry Oak Ecosystems*] en riesgo en Canadá (2006-08-11)
- Estrategia de recuperación para múltiples especies en riesgo en las praderas marítimas vinculadas con los ecosistemas de robles blancos de Oregon [*Garry Oak Ecosystems*] en Canadá (2006-08-11)
- Estrategia de recuperación para múltiples especies en riesgo en las lagunas primaverales y otros humedales estacionales vinculados con los ecosistemas de robles blancos de Oregon [*Garry Oak Ecosystems*] en Canadá (2006-08-11)
- Estrategia de recuperación para la carpita rinconera (*Rhinichthys cataractae*) en Canadá (2007-07-20)
- Estrategia de recuperación para los mejillones “northern riffleshell” [ostra perlada de brote tostado] (*Epioblasma torulosa rangiana*), “snuffbox” (*Epioblasma triquetra*), “round pigtoe” (*Pleurobema sinuata*), “mudpuppy” (*Simpsonaias ambigua*) y “rayed bean” (*Villosa fabalis*) en Canadá (2007-01-29)

- 
- Estrategia de recuperación para parejas de especies de espinoso (*Gasterosteus spp.*) en los lagos Paxton y Enos y en el arroyo Vananda, en Canadá (2007-07-20)
- Estrategia de recuperación para el pez blanco del Atlántico (*Coregonus huntsmani*) en Canadá (2007-02-23)
- Estrategia de recuperación para la trucha aurora (*Salvelinus fontinalis timagamiensis*) en Canadá (2006-07-24)
- Estrategia de recuperación para el caracol de los manantiales de Banff (*Physella johnsoni*) en Canadá (2007-02-14)
- Estrategia de recuperación para el sauce enano o de los páramos (*Salix jejuna Fernald*) en Canadá (2006-10-25)
- Estrategia de recuperación para el liquen boreal (*Erioderma pedicellatum*), población del Atlántico, en Canadá (2007-06-20)
- Estrategia de recuperación para el helecho de Engelmann (*Isoetes engelmannii*) en Canadá (2007-02-13)
- Estrategia de recuperación para el zarapito boreal (*Numenius borealis*) en Canadá (2007-06-20)
- Estrategia de recuperación para el junco de hojas planas en Canadá (*Trichophorum planifolium (Sprengel) Palla*) (2007-06-20)
- Estrategia de recuperación para el junquillo “cola de caballo” (*Eleocharis equisetoides*) en Canadá (2006-10-25)
- Estrategia de recuperación para el chipe de Kirtland (*Dendroica kirtlandii*) en Canadá (2006-10-25)
- Estrategia de recuperación para el chorlo llanero (*Charadrius montanus*) en Canadá (2006-10-25)
- Estrategia de recuperación para el búho manchado del norte (*Strix occidentalis caurina*) en Columbia Británica (2006-10-25)
- Estrategia de recuperación para la alfombrilla rosada (*Abronia umbellata*) en Canadá (2007-02-14)
- Estrategia de recuperación para el chorlo chiflador (*Charadrius melodus circumcinctus*) en Canadá (2007-07-13)
- Estrategia de recuperación para el picotuerto rojo de la subespecie perca (*Loxia curvirostra perca*), en Canadá (2006-10-25)
- Estrategia de recuperación para el charrán rosado (*Sterna dougallii*) en Canadá (2006-10-25)

Estrategia de recuperación para el mejillón “hickorynut” redondo (*Obo-  
varia subrotunda*) y el mejillón “kidneyshell” (*Ptychobranchnus fascio-  
laris*) en Canadá (2006-07-13)

Estrategia de recuperación para liquen ciempiés marino (*Heterodermia  
sitchensis*) en Canadá (2007-02-14)

Estrategia de recuperación para la orquídea verde de cinco hojas (*Isotria  
medeoloides*) en Canadá (2007-06-20)

Estrategia de recuperación para el musgo hoja de cuchara (*Bryoanderso-  
nia illecebra*) en Canadá (2006-10-25)

Estrategia de recuperación para la criptanta enana (*Cryptantha minima*)  
en Canadá (2006-10-25)

Estrategia de recuperación para el mejillón “wavyrayed” (*Lampsilis  
fasciola*) en Canadá (2007-02-23)

Estrategia de recuperación para la orquídea orlada de las praderas del  
Oeste (*Platanthera praeclara*) en Canadá (2006-10-25)

Estrategia de recuperación para la amapola del bosque (*Stylophorum  
diphyllum*) en Canadá (2007-06-20)

## SEM-06-006

*(Parque Nacional Los Remedios)*

**PETICIONARIA:** ASOCIACIÓN FUERZA UNIDA EMILIANO ZAPATA EN PRO DE LAS ÁREAS VERDES, A.C.

**PARTE:** MÉXICO

**FECHA:** 9 de noviembre de 2006

**RESUMEN:** La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del área natural protegida conocida como Parque Nacional “Los Remedios”, en Naucalpan, Estado de México.

### **DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1)** Determinación de que la petición no cumple con  
**(19 de enero de 2007)** los criterios establecidos en el artículo 14(1).

**Petición revisada** Determinación de que la petición cumple con los  
**ART. 14(1) Y 14(2)** criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a la  
**(20 de abril de 2007)** Parte una respuesta, en términos del artículo 14(2).

**ART. 15(1)** Determinación en términos del artículo 15(1) de  
**(20 de marzo de 2008)** que la petición no amerita un expediente de hechos.



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

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

<b>Peticionaria:</b>	Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C.
<b>Representada por:</b>	Patricia Canales Martínez
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición original:</b>	9 de noviembre de 2006
<b>Fecha de la determinación:</b>	19 de enero de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-06-006 ( <i>Parque Nacional Los Remedios</i> )

---

### I. INTRODUCCIÓN

El 9 de noviembre de 2006, Patricia Canales Martínez en representación de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. (“Peticionaria”), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“Secretariado”) una petición ciudadana de conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o “Acuerdo”). El Secretariado informó a la Peticionaria de la existencia de errores menores de forma, por lo que el 17 de noviembre de 2006 la Peticionaria presentó una petición revisada<sup>1</sup>. La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación

---

1. El inciso 3.3 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* fijan que las peticiones deben tener una extensión máxima de 15 páginas, excluyendo anexos e información de apoyo.

ambiental respecto del área natural protegida denominada Parque Nacional “Los Remedios”, en Naucalpan, Estado de México.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) y en este documento expone las razones de su determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La Peticionaria asevera que México omite en aplicar efectivamente los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución”); 5, 15, fracciones I y XII, 28, 45, 50, 62, y el capítulo VII “de la Denuncia Popular” de la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al Ambiente (“LGEEPA”); 3 fracciones V y VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (“LFPA”); 32 Bis fracciones VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (“LOAPF”); 65 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (“REIA”); y 62, 63 y 64 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (“RANP”), respecto del Parque Nacional “Los Remedios”.

La petición manifiesta que el Parque Nacional “Los Remedios” es un área natural protegida (“ANP”) ubicada en Naucalpan, Estado de México, creada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el 15 de abril de 1938.<sup>2</sup> Las consideraciones del decreto señalan al área como uno de los sitios de mayor atractivo en la capital de la República y considera que deben ejecutarse trabajos de reforestación y restauración del paisaje forestal, reconociendo que su conservación no se alcanzaría si se abandonara la zona a intereses privados.<sup>3</sup>

La Peticionaria afirma que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”) propone la abrogación del decreto por el que se constituyó el área natural protegida conocida como Parque Nacional Los Remedios, sin que posea las facultades necesarias para ello. La Peticionaria argumenta que la ley sólo autoriza a la Semarnat a modificar un ANP, pero que la figura de la abrogación de decreto no se encuentra contemplada en la ley en cuestión,<sup>4</sup> lo que “iría en contra del fin del legislador de proteger y preservar ciertas zonas del territorio nacional”<sup>5</sup> y violaría el principio de que la autoridad sólo puede hacer

---

2. Petición, p. 1.

3. Anexo de la petición. Decreto que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México que el mismo limita. DOF 15-04-1938.

4. LGEEPA, artículo 5; y RANP, artículos 62, 63 y 64.

aquello que le está expresamente permitido.<sup>6</sup> Señala que es por lo tanto “ilegal que la autoridad administrativa encargada de proteger las áreas naturales protegidas, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sea ahora la encargada de abrogar el Decreto de creación, y por tanto de protección del Parque Nacional Los Remedios.”<sup>7</sup>

La Peticionaria asevera que el anteproyecto de la Semarnat, al asumir que el ecosistema del Parque Nacional “Los Remedios” ya no tiene relevancia nacional debido a la pérdida de sus elementos naturales,<sup>8</sup> no toma en cuenta que desde el establecimiento del ANP en 1938, se reconoció la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal. La petición pone de manifiesto que el anteproyecto de decreto promovido por la Semarnat parte de consideraciones erróneas para justificar la abrogación del decreto de protección.<sup>9</sup>

La Peticionaria asegura que el ANP es objeto de un proyecto de desarrollo inmobiliario promovido por el Grupo Desarrollador Mayorca, S.A de C.V. (“Grupo Mayorca”). Afirma que el proyecto se realiza al amparo de permisos para la tala de árboles emitidos por autoridades municipales, los cuales fueron declarados inválidos por una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.<sup>10</sup> La Peticionaria agrega que en lugar de que la Semarnat o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”) intervengan para proteger el área remanente del Parque,<sup>11</sup> están promoviendo la derogación del decreto que le dio origen, con el fin de dar tiempo a la empresa inmobiliaria para continuar con sus planes de tala del bosque.<sup>12</sup>

La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006, la cual se relaciona con los hechos planteados en la petición.<sup>13</sup> Al respecto, el artículo 191 de la LGEEPA establece un plazo de 10 días posteriores al registro de la denuncia para emitir el acuerdo de calificación correspondiente.

---

5. Petición, p. 6, y LGEEPA, artículo 45.

6. Petición, p. 8.

7. *Ibid.*, p. 7. Subrayado en el original.

8. *Ibid.*, p. 9.

9. *Idem.*

10. Anexo de la petición. Sentencia de fecha 5 de octubre de 2006 emitida por la Segunda Sala Regional Naucalpan del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en el expediente 518/2006.

11. *Ibid.*, p. 14.

12. *Idem.*

13. Petición, p. 2. Anexo de la petición. Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la Delegación Metropolitana del

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar aquellas peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado determina que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte materia de la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>14</sup> por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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.” Al respecto, la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. El Secretariado a continuación hace un análisis sobre (i) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajustan al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2);<sup>15</sup> (ii) si la petición “asevera” la supuesta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia; y (iii) si las afirmaciones cumplen con el requisito temporal de aseverar que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>16</sup> El Secretariado

---

Valle de México de la Profepa por Rosa María Patricia Canales Martínez en su carácter de presidenta de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. Existen además otras denuncias que se han presentado a las autoridades ambientales locales y federales con relación a los hechos planteados en la petición: Denuncia presentada el 12 de mayo de 2006 ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México por Patricia Canales Martínez; denuncias enviadas por correo electrónico a direcciones electrónicas de la Semarnat en el Estado de México y de la Profepa el 28 de abril de 2006.

14. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).
15. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental” como:
  2. Para los efectos del artículo 14(1) y la Quinta Parte:
    - (a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar aquellas peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado determina que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte materia de la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>14</sup> por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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.” Al respecto, la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. El Secretariado a continuación hace un análisis sobre (i) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajustan al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2);<sup>15</sup> (ii) si la petición “asevera” la supuesta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia; y (iii) si las afirmaciones cumplen con el requisito temporal de aseverar que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>16</sup> El Secretariado

---

Valle de México de la Profepa por Rosa María Patricia Canales Martínez en su carácter de presidenta de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. Existen además otras denuncias que se han presentado a las autoridades ambientales locales y federales con relación a los hechos planteados en la petición: Denuncia presentada el 12 de mayo de 2006 ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México por Patricia Canales Martínez; denuncias enviadas por correo electrónico a direcciones electrónicas de la Semarnat en el Estado de México y de la Profepa el 28 de abril de 2006.

14. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).
15. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental” como:
  2. Para los efectos del artículo 14(1) y la Quinta Parte:
    - (a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus

Secretariado en su análisis de las obligaciones concretas establecidas en la legislación citada en la petición.

Los artículos 15, fracciones I y XII, de la LGEEPA, y 3, fracciones V y VIII, de la LFPA se refieren a los principios de la política ambiental y elementos del acto administrativo. Las disposiciones citadas establecen que todo acto administrativo debe estar fundado y motivado y que éste debe expedirse sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto.<sup>20</sup> También sientan las bases para formular y conducir la política ambiental al afirmar que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad, así como reconocer el derecho a un medio ambiente adecuado.<sup>21</sup> En este caso, el Secretariado sólo las considera para orientar su análisis en un examen de aplicación efectiva de la ley.

El artículo 32 Bis fracciones VI y VII de la LOAPF establece las facultades de la Semarnat en materia de ANP, mientras que el artículo

---

y específica de que forma debe darse esa obligación por parte del gobierno." SEM-05-003 (*Contaminación Ambiental en Hermosillo II*) Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005), p. 7.

19. "La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador." MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA. Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI; Enero de 2005, Tesis I.4o.A.447 A, página 1799, Materia Administrativa Tesis aislada. Énfasis añadido.
20. LFPA, artículo 3, fracciones V y VIII: "Son elementos y requisitos del acto administrativo:
  - V. Estar fundado y motivado;
  - VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;"
21. LGEEPA, artículo 15, fracciones I y XII: "Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:
  - I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;
  - XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;"

5 de la LGEEPA lista las facultades de la federación en materia de equilibrio ecológico y la protección al ambiente y la fracción VIII de dicho artículo establece su competencia respecto de las ANP de jurisdicción federal.<sup>22</sup> Las disposiciones citadas califican claramente como legislación ambiental porque otorgan facultades orientadas al establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las ANP. La

- 
22. LGEEPA, artículo 5: “Son facultades de la Federación:
- I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
  - II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
  - III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
  - IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;
  - V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;
  - VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;
  - VII. La participación en la prevención y el control de emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;
  - VIII. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;
  - IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley;
  - X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;
  - XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia.
  - XII. La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;
  - XIII. El fomento de la aplicación de tecnologías, equipos y procesos que reduzcan las emisiones y descargas contaminantes provenientes de cualquier tipo de fuente, en coordinación con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios; así como el establecimiento de las disposiciones que deberán observarse para el aprovechamiento sustentable de los energéticos;

Peticionaria afirma que en lugar de conservar las ANP, México propone la abrogación del decreto que le dio origen.<sup>23</sup> El Secretariado nota que no existen aseveraciones sobre la falta de aplicación efectiva respecto del resto de las fracciones del artículo 5 de la LGEEPA, por lo que sólo se considera la fracción VIII y las disposiciones citadas de la LOAPF.

Respecto del capítulo VII de la LGEEPA y el artículo 65 del REIA citado por la Peticionaria, se consideran como legislación ambiental ya que contienen disposiciones que establecen el mecanismo de denuncia popular.<sup>24</sup> La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto con oportunidad una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006. El Secretariado sólo considera los artículos 191 y 192 para su análisis, los cuales contienen obligaciones a cargo de la autoridad para el trámite de las denuncias populares. La petición no contiene aseveraciones relacionadas con el resto de las disposiciones, por lo que no se consideran.

XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, sustancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

XV. La regulación de la prevención de la contaminación ambiental originada por ruido, vibraciones, energía térmica, lumínica, radiaciones electromagnéticas y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente;

XVI. La promoción de la participación de la sociedad en materia ambiental, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley;

XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;

XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental;

XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;

XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas, y

XXI. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales atribuyan a la Federación.”

23. “La autoridad actúa fuera del marco de la ley, pues en lugar de conservar está fomentando la desprotección [de] áreas de interés general y colectivo, actuando en contra del orden jurídico en la materia”, petición, p. 7.

24. En otras determinaciones, el Secretariado ha estimado que las disposiciones de la LGEEPA relacionadas con la denuncia popular califican como “legislación ambiental” en los términos de la definición del artículo 45(2) del ACAAN: SEM-98-002 (*Ortiz Martínez*) Determinación conforme al artículo 14(1) (23 de junio de 1998); SEM-97-007 (*Lago de Chapala*) Determinación conforme al artículo 15(1) (14 de julio del 2000); y SEM-00-006 (*Tarahumara*) Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001).

El artículo 28 de la LGEEPA contiene disposiciones aplicables al procedimiento de evaluación del impacto ambiental, lo que califica como legislación ambiental. La fracción XI establece la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental a quienes pretendan llevar a cabo una obra o actividad dentro de un ANP, lo que califica como legislación ambiental. La Peticionaria asevera que hay un desarrollo inmobiliario en progreso dentro del Parque Nacional Los Remedios, el cual es un ANP de jurisdicción federal. El Secretariado considera para su análisis la fracción XI del artículo 28 puesto que la petición no incluye aseveraciones respecto de omisiones que tengan relación respecto del resto de las fracciones.

En cuanto a los artículos 45, 50 y 62 de la LGEEPA y 62, 63 y 64 del RANP relativos al objeto de las ANP; su constitución; y limitantes a la modificación de las ANP, son claramente legislación ambiental en los términos del ACAAN. La Peticionaria asevera que la abrogación de un ANP no está contemplada en la LGEEPA o el RANP y que decreto de creación establece la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal de la comarca como uno de los criterios para protegerla.<sup>25</sup> El Secretariado estima que las disposiciones citadas se relacionan con aseveraciones centrales en la petición, por lo que se consideran para su análisis.

Finalmente, respecto a la consideración temporal de la expresión “está incurriendo” en el artículo 14(1) del ACAAN, se satisface aún si el decreto por el que suprimiría el ANP se encuentra en fase de anteproyecto, ya que México podría tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de las aseveraciones planteadas en la petición, antes de la entrada en vigor de dicho instrumento.<sup>26</sup>

## **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

A pesar de que la petición cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14(1), el Secretariado nota ciertas deficiencias, ya que estima que la petición no satisface todos los requisitos enlistado en el artículo 14. El razonamiento del Secretariado se expone a continuación:

---

25. Petición, p. 9.

26. En relación con esta consideración temporal, véanse SEM-98-003 (*Grandes Lagos*) Determinación con base en el artículo 14(1) y (2) (4 de enero de 1999); SEM-99-002 (*Aves Migratorias*) Determinación con base en el artículo 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999); y SEM-00-001 (*Molymex I*) Determinación con base en el artículo 14(1) (25 de abril del 2000).

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte, en este caso el español.<sup>27</sup>
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que la Peticionaria se identifica claramente con la información proporcionada.
- c. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla.

Los anexos de la petición contienen información sobre el Parque Nacional “Los Remedios”, incluyendo el decreto de creación, las instituciones que lo administran, aspectos físicos y descripción del problema actual.<sup>28</sup> La petición también incluye copias de la propuesta con punto de acuerdo del diputado federal José Murat, para exhortar a la presidenta municipal de Naucalpan a que “cancele la tala de árboles en el Parque Nacional Los Remedios así como la construcción de viviendas en este Parque”.<sup>29</sup> La petición adjunta información sobre la ubicación geográfica de las actividades que realiza el Grupo Mayorca dentro del Parque Nacional “Los Remedios”.<sup>30</sup>

La Peticionaria también adjuntó información sobre el procedimiento de Manifiesto de Impacto Regulatorio (“MIR”) seguido ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (“Cofemer”), incluyendo el proyecto de decreto; así como la resolución de la Cofemer por la que se exenta al anteproyecto de la presentación de MIR. El resolutivo de la Cofemer estima que el Parque Nacional “Los Remedios” no será desprotegido en virtud de un artículo transitorio que establece que dicha ANP estará bajo la protección del decreto actual, hasta que el gobierno del Estado de México

---

27. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las Directrices establece que: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones”.

28. Anexo de la petición. Parques Nacionales de México. Fernando Vargas Martínez. Sin fecha.

29. Anexo de la petición. Propuesta con Punto de Acuerdo. Diputado Federal José Adolfo Murat Macías, p. 4.

30. Oficio SMA/CEP/DGC/SAGANP/148/06 de fecha 12 de junio de 2006 emitido por el Subdirector de Atención y Gestión de Áreas Naturales Protegidas de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de México.

publique el decreto por el cual se declara como ANP de carácter local. El artículo único transitorio del anteproyecto de decreto dice:

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de que el Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México publique en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto mediante el cual se declare como Área Natural Protegida de Carácter Local, la superficie a que se refiere el presente decreto.<sup>31</sup>

El Secretariado nota que al condicionarse la entrada en vigor del anteproyecto de decreto a la publicación de un decreto de protección de jurisdicción local, no es claro cómo es que se daría la falta de protección al Parque Nacional “Los Remedios”, siendo que contaría con la protección en el ámbito estatal. En este punto, el Secretariado necesita mayor información que sustente la aseveración de la Peticionaria.

Por otro lado, el anexo de la petición contiene una copia del expediente del recurso intentado por la representante de la Peticionaria ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. El expediente incluye la sentencia mediante la cual se declara la invalidez de los permisos de tala de árboles en el Parque Nacional “Los Remedios” otorgados por la autoridad municipal. La información indica que la sentencia fue recurrida por un tercero —Grupo Mayorca—, así como por el Ayuntamiento de Naucalpan. Al respecto, el Secretariado requiere mayor información del Peticionario para conocer el estado que guarda el juicio.

- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria, ya que esencialmente se enfoca en las supuestas omisiones de la autoridad ambiental en el caso del Parque Nacional “Los Remedios”. Asimismo, no se desprende que los Peticionarios sean competidores de la empresa Grupo Mayorca, ni tampoco la petición parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva de la ley ambiental respecto de la gestión de áreas naturales protegidas.<sup>32</sup>

31. Anexo de la petición.

32. Ver también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, tomará en cuenta: i) “si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición”; y ii) “si la petición parece intrascendente”.

- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades en México mediante la presentación de denuncias populares y diversos comunicados a las autoridades ambientales del ámbito local y federal.
- f. Por último, la petición se presenta por una organización no gubernamental establecida en el territorio de una Parte.

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que a pesar de que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) cumple con algunos de los requisitos el artículo 14(1), no los cumple todos, en particular con el inciso (c) de dicho artículo. De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica a los Peticionarios que cuentan con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1), de otra manera dará por terminado el proceso bajo el trámite de esta petición.

#### **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, Semarnat  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Quím. Adrián Vázquez Gálvez, director ejecutivo, CCA  
Peticionaria

---

**APÉNDICE I**  
**Legislación ambiental citada en la petición**  
**sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

---

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo 5.** Son facultades de la Federación:

**VIII.** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**Artículo 45.** El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;

III. Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;

IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

V. Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;

VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

VII. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

**ARTÍCULO 50.** Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

**Artículo 62.** Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva.

## CAPÍTULO VII

### Denuncia Popular

**Artículo 191.** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, una vez recibida la denuncia, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará.

En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un solo expediente, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo.

Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.

Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

**Artículo 192.** Una vez admitida la instancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

Asimismo, en los casos previstos en esta Ley, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes, en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas del presente Título.

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Artículo 32 Bis.** A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

VI. Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

VII. Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

### **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

**Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

V. Estar fundado y motivado;

VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

### **Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas**

**Artículo 62.** La Secretaría podrá proponer al titular del Ejecutivo Federal la modificación de una declaratoria de área natural protegida, cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento a consecuencia de, entre otras, las siguientes circunstancias:

- I. El desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección;
- II. Contingencias ambientales, tales como incendios, huracanes, terremotos y demás fenómenos naturales que puedan alterar o modificar los ecosistemas existentes en el área, o
- III. Por cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento.

**Artículo 63.** Las propuestas de modificación a los decretos por los que se hubieren declarado áreas naturales protegidas, deberán referirse al cambio de categoría, extensión, delimitación, usos o actividades permitidas y, en su caso, las zonas o subzonas.

**Artículo 64.** Los decretos modificatorios de un área natural protegida, deberán sustentarse en estudios previos justificativos, y se darán a conocer en los términos previstos en el Capítulo I del Título Cuarto de este Reglamento.



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

### Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Peticionaria:</b>	Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C.
<b>Representada por:</b>	Patricia Canales Martínez
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición revisada:</b>	2 de marzo de 2007
<b>Petición original:</b>	9 de noviembre de 2006
<b>Fecha de la determinación:</b>	20 de abril de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-06-006 ( <i>Parque Nacional Los Remedios</i> )

---

#### I. INTRODUCCIÓN

El 9 de noviembre de 2006, Patricia Canales Martínez, en representación de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. (la "Peticionaria"), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado"), una petición ciudadana en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del área natural protegida denominada Parque Nacional Los Remedios, en Naucalpan, estado de México.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con

los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

En su determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado consideró que la petición no contenía suficiente información que le permitiera revisarla y, por consiguiente, no cumplía con el artículo 14(1)(c) del ACAAN. El Secretariado otorgó a la Peticionaria un plazo de 30 días para presentar una versión revisada de la petición. El 2 de marzo de 2007, la Peticionaria presentó una versión revisada de la petición, en la que adjuntó información adicional.

El Secretariado ha determinado que la petición ahora satisface los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo y con base en los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, por las razones que se exponen a continuación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Esta sección resume la petición original así como la petición revisada presentada el 2 de marzo de 2007.

### A. La petición original

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la "Constitución"); 5, 15, fracciones I y XII, 28, 45, 50, 62, y el capítulo VII "de la Denuncia Popular" de la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al Ambiente ("LGEEPA"); 3º fracciones V y VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo ("LFPA"); 32 Bis fracciones VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ("LOAPF"); 65 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental ("REIA"); y 62, 63 y 64 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas ("RANP"), respecto del Parque Nacional Los Remedios. La peticionaria cita también del decreto de creación del Parque Nacional Los Remedios publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de abril de 1938.<sup>1</sup>

---

1. Petición original, p. 1.

La petición manifiesta que el Parque Nacional Los Remedios es un área natural protegida (“ANP”) ubicada en Naucalpan, estado de México. El decreto de creación del ANP señala que Los Remedios es uno de los sitios de mayor atractivo en la capital de la República y considera que deben ejecutarse trabajos de reforestación y restauración del paisaje forestal, al reconocer que su conservación no se alcanzaría si se abandonara la zona a intereses privados.<sup>2</sup>

La Peticionaria afirma que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (“Semarnat”), ha emitido un anteproyecto de decreto por el que se abroga el similar por el que se estableció el Parque Nacional Los Remedios (el “Anteproyecto”). La Peticionaria asevera que el Anteproyecto fue presentado por la Semarnat ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (“Cofemer”) el 21 de agosto de 2006<sup>3</sup> y que además solicitó la exención de la Manifestación de Impacto Regulatorio<sup>4</sup> el 4 de septiembre de 2006. La Peticionaria sostiene que la Semarnat no cuenta con facultades para abrogar el decreto de creación del ANP. La Peticionaria argumenta que la ley sólo autoriza a la Semarnat a modificar un ANP, pero que la figura de la abrogación de decreto no se encuentra contemplada en la ley en cuestión,<sup>5</sup> lo que “iría en contra del fin del legislador de proteger y preservar ciertas zonas del territorio nacional”<sup>6</sup> y violaría el principio de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido.<sup>7</sup> Señala que es por lo tanto “ilegal que la autoridad administrativa encargada de proteger las áreas naturales protegidas, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sea ahora la encargada de abrogar el Decreto de creación, y por tanto de protección del Parque Nacional Los Remedios”.<sup>8</sup>

La Peticionaria asevera que el Anteproyecto asume que el ecosistema del Parque Nacional Los Remedios ya no tiene relevancia nacional

2. Anexo de la petición original. Decreto que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México que el mismo limita. DOF 15-04-1938.
3. Anexo de la petición original. Comentarios al Anteproyecto presentados por la Peticionaria ante la Cofemer el 7 de septiembre de 2006.
4. Anexo de la petición original. Oficio núm. COFEME/06/3032 de fecha 14 de septiembre de 2006 emitido por la Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial y dirigido a la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la Semarnat. El documento determina que el Anteproyecto no crea costos de cumplimiento para los particulares y que, en consecuencia, no requiere de la presentación de una MIR.
5. LGEEPA 5; y RANP 62, 63 y 64.
6. Petición original, p. 6.
7. *Ibid.*, p. 8.
8. *Ibid.*, p. 7. Subrayado en el original.

debido a la pérdida de sus elementos naturales,<sup>9</sup> pero que no toma en cuenta que desde el establecimiento del ANP en 1938, se reconoció la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal. La petición pone de manifiesto que el Anteproyecto parte de consideraciones erróneas para justificar la abrogación del decreto de protección.<sup>10</sup>

La Peticionaria asegura que el ANP es objeto de un proyecto de desarrollo inmobiliario promovido por el Grupo Desarrollador Mayorca, S.A de C.V. (“Grupo Mayorca”). Afirma que el proyecto inmobiliario se realiza al amparo de permisos para la tala de árboles emitidos por autoridades municipales, los cuales fueron declarados inválidos por una sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de México (“TCAEM”).<sup>11</sup> La Peticionaria agrega que en lugar de que la Semarnat o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (“Profepa”) intervengan para proteger el área remanente del Parque,<sup>12</sup> están promoviendo la derogación del decreto que le dio origen, con el fin de dar tiempo a la empresa inmobiliaria para continuar con sus planes de tala del bosque.<sup>13</sup>

La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006, la cual se relaciona con los hechos planteados en la petición.<sup>14</sup> Al respecto, el artículo 191 de la LGEEPA establece un plazo de 10 días posteriores al registro de la denuncia para emitir el acuerdo de calificación correspondiente.

## B. La petición revisada

En respuesta a la determinación del Secretariado del 19 de enero de 2007, la Peticionaria presentó una petición revisada el 2 de marzo

9. *Ibid.*, p. 9.

10. *Idem.*

11. Anexo de la petición original. Sentencia de fecha 5 de octubre de 2006 emitida por la Segunda Sala Regional Naucalpan del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México en el expediente 518/2006.

12. Petición original, p. 14.

13. *Idem.*

14. *Ibid.*, p. 2. Anexo de la petición original. Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria. La Peticionaria adjuntó a la petición los siguientes escritos en los que se comunica el asunto a las autoridades pertinentes de la Parte: denuncia del 12 de mayo de 2006 presentada ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México; escritos del 16 de octubre de 2006 presentados ante la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental y la Coordinación General Jurídica de la Semarnat; escritos del 11, 23 y 28 de agosto de 2006 presentados ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle

de 2007. En la petición revisada, la Peticionaria hace cita de los artículos 46, 47 bis y 47 bis 1 de la LGEEPA; y 69 del RANP, los cuales no fueron incluidos en la petición original. Asimismo, la Peticionaria reitera que México viola el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“PIDESC”).

La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la LOAPF, la LGEEPA y el RANP con respecto al Parque Nacional Los Remedios porque la Semarnat omite supervisar, conservar, proteger y vigilar el sitio en cuestión,<sup>15</sup> ocasionado su deterioro ambiental y poniendo en evidencia la falta de aplicación efectiva de las disposiciones citadas en la petición.<sup>16</sup> La Peticionaria afirma que el Anteproyecto para abrogar el decreto de protección federal contiene una “confesión implícita” porque las autoridades supuestamente reconocen que permitieron la invasión del sitio por asentamientos humanos irregulares, lo que redujo el área conservada de 400 a 100 hectáreas.<sup>17</sup> La Peticionaria señala que no obstante que el ANP es administrada por el gobierno del estado de México, su gestión estuvo a cargo de las autoridades federales hasta 1995.<sup>18</sup>

La Peticionaria asevera que en 2006, las autoridades del municipio de Naucalpan supuestamente otorgaron permisos para el derribo de 120 árboles dentro del ANP y hace una reseña de los recursos interpuestos en contra de dichos permisos.<sup>19</sup> La petición describe que los recursos administrativos no prosperaron porque las autoridades jurisdiccionales estimaron que los demandantes carecían de interés jurídico y legítimo para actuar en el juicio.<sup>20</sup> La Peticionaria asevera que con la resolución jurisdiccional, el Grupo Mayorca podrá talar árboles dentro de un ANP.<sup>21</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar aquellas peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación

---

de México y denuncias del 28 de abril de 2006 enviadas por correo electrónico a <delegado@em.semarnat.gob.mx>; y <denuncias@correo.profepa.gob.mx>.

15. Petición revisada, p. 1.

16. *Ibid.*, p. 7.

17. *Idem.*

18. *Ibid.*, p. 8.

19. *Ibid.*, pp. 4 y 5.

20. Anexo de la petición revisada. Resolución dictada por la tercera sección de la Sala Superior del TCAEM respecto del recurso de revisión 1185/2006 y 1186/2006 acumulados, de fecha 31 de enero de 2007.

21. Petición revisada, p. 5.

gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado determina que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte materia de la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>22</sup> por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) autoriza al Secretariado considerar 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 [...]”. En la determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado estimó que la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. Cumplida esta premisa, el Secretariado hizo un análisis sobre i) si la petición “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia, ii) si cada una de las disposiciones citadas en la petición revisada se ajustan al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2),<sup>23</sup> y iii) si las afirmaciones cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que está

22. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

23. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental” como:

2. 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

teniendo lugar una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>24</sup> El Secretariado determina que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

Respecto de los artículos 46, 47 bis y 47 bis 1 de la LGEEPA, se refieren a las reglas aplicables a las ANP incluyendo su clasificación; restricciones a la creación de nuevos centros de población en dichas áreas; división y subdivisión de zonas; y establecimiento de zonas de amortiguamiento. El artículo 69 del RANP, establece las acciones que corresponde implementar a la Semarnat respecto a los programas y zonas de restauración en las ANP. El Secretariado considera que estas disposiciones que se añadieron en la petición revisada, califican claramente como legislación ambiental y tienen relación con la aseveración de la falta de vigilancia de las autoridades federales del ANP en cuestión.

Respecto del artículo 11 del PIDESC<sup>25</sup>, el Secretariado estima que no califica como legislación ambiental, porque no tiene como propósito principal la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana. El apéndice I de esta determinación

---

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.”

24. El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14 (1) del Acuerdo. Véase SEM-99-002 (*Aves Migratorias*) Determinación conforme al Artículo 14 (1) y (2) (23 de diciembre de 1999).

25. PIDESC. Artículo 11: “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”

“2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”

contiene el texto de las disposiciones citadas en la petición original y en la versión revisada, que se sujetan a examen.

Finalmente, con relación a la consideración temporal de la expresión “está incurriendo” en el artículo 14(1) del ACAAN, se satisface por las razones expuestas en la determinación del Secretariado del 19 de enero de 2007.<sup>26</sup>

#### **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

En su determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado estimó que la petición cumple con los incisos (a), (b), (d), (e) y (f), pero que no proporcionaba información suficiente que le permitiera revisarla y por lo tanto no satisfacía el requisito del inciso (c) del artículo 14(1). El Secretariado consideró que la petición no identificó cómo se daba la falta de protección del ANP mediante un decreto de protección estatal previsto en el Anteproyecto y que no incluyó información sobre el estado de un procedimiento administrativo iniciado por la Peticionaria.

En la petición revisada, la Peticionaria asegura que el Anteproyecto reconoce la omisión de México de conservar el ANP en cuestión, al afirmar que el deterioro de la zona se debió al crecimiento de los asentamientos humanos que supuestamente permitieron las autoridades.<sup>27</sup> La petición revisada adjuntó una resolución emitida del TCAEM por la que se revoca la sentencia que anuló los permisos de tala de árboles y se desecha la demanda de la Peticionaria al no haber acreditado el interés jurídico y legítimo.<sup>28</sup> Asimismo, la petición revisada incluyó un acuerdo de coordinación por medio del cual la Semarnat transfirió al estado de México la administración del ANP en cuestión.<sup>29</sup>

---

26. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), Determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007).

27. “Considerandos. Que el **crecimiento urbano** provocó que en una superficie significativa del Parque Nacional ‘Los Remedios’ se establecieran asentamientos humanos irregulares, ocasionando degradación de los suelos, poca o nula recarga de los mantos acuíferos, migración de la fauna y sustitución de especies vegetales nativas, lo que ocasionó que este sistema considerado de relevancia biogeográfica a nivel nacional, dejara de serlo, aún cuando pudiera considerarse significativo a nivel local”. Petición revisada, p. 5 (negritas en el original).

28. Anexo de la petición revisada. Resolución dictada por la tercera sección de la Sala Superior del TCAEM respecto del recurso de revisión 1185/2006 y 1186/2006 acumulados, de fecha 31 de enero de 2007.

29. Anexo de la petición revisada. Acuerdo de Coordinación que celebran la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca [hoy, Semarnat] y el Gobierno del

Con la petición revisada, sus anexos e información complementaria, la petición en su conjunto ahora satisface el inciso (c) del artículo 14(1).

La Peticionaria asevera que el artículo 62 de la LGEEPA no prevé la abrogación de un ANP, ya que éste sólo prevé la modificación y extensión de un ANP y que por lo tanto, la Semarnat no cuenta con facultades para la abrogación del decreto de protección.<sup>30</sup> El Secretariado ya había estimado que la petición no dejaba claro cómo es que se daba la falta de protección al ANP en cuestión, puesto que la entrada en vigor del decreto de abrogación que contiene el Anteproyecto esta condicionada a la entrada en vigor de otro decreto de protección en el ámbito estatal.<sup>31</sup>

La petición revisada reitera los argumentos sobre la aparente ausencia de facultades de la Semarnat,<sup>32</sup> pero no explica cómo se presenta la falta de protección del Parque Nacional Los Remedios mediante un decreto de protección estatal y no federal. Sin embargo, el Secretariado considera que la situación de hecho que recoge el Anteproyecto respecto del deterioro de la zona ocasionada por el crecimiento de los asentamientos humanos puede aportar información para su ulterior análisis.

La Peticionaria también asevera que las autoridades federales no han intervenido en relación con la supuesta tala de árboles por una empresa inmobiliaria dentro del Parque Nacional Los Remedios.<sup>33</sup> La petición revisada adjuntó un convenio de coordinación que transfiere a las autoridades del estado de México la administración del ANP en cuestión y establece que corresponde a la Semarnat la supervisión y evaluación de la administración que realice el estado de México.<sup>34</sup> El artículo 32 bis de la LOAPF asienta que corresponde a la Semarnat la supervisión de las labores de conservación de las ANP, cuando su administración

---

Estado de México, cuyo objeto es establecer las bases mediante las cuales esta dependencia del Ejecutivo, por conducto del Instituto Nacional de Ecología, transfiere al Gobierno de dicho Estado, la administración de diversos parques nacionales ubicados dentro de su territorio. DOF 3 de noviembre de 1995.

30. Petición original, p. 6 y petición revisada, p. 7.

31. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) Determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007).

32. Petición revisada, p. 7.

33. Petición original, pp. 10-11 y su anexo. Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria.

34. La cláusula tercera, inciso 2 del Acuerdo de Coordinación señala que para su cumplimiento la Semarnat se compromete a “[s]upervisar y evaluar las acciones de administración que se lleven a cabo en ‘Los Parques’.” Anexo de la petición revisada.

recaiga en los gobiernos estatales. La petición incluye información sobre la existencia de actividades de derribo de árboles dentro del ANP en cuestión, lo cual fue comunicado y denunciado ante Semarnat y Profepa por la Peticionaria.<sup>35</sup> La Peticionaria también asevera que la Semarnat permitió el desarrollo urbano irregular en el Parque Nacional Los Remedios.<sup>36</sup> Los artículos 46 y 50 de la LGEEPA establecen que no se autorizará la fundación de nuevos centros de población dentro de las ANP y que sólo se permiten actividades relacionadas con la protección de los recursos naturales.

El Secretariado encuentra que la aseveración sobre la supuesta omisión de México de vigilar y proteger el Parque Nacional Los Remedios satisface los requerimientos del artículo 14(1) del Acuerdo, por lo que se estima para su análisis.

### C. Artículo 14(2) del ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado cuáles aseveraciones de la petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que orientan la decisión del Secretariado en esta etapa:

- (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.

El Secretariado, guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), determina que la petición amerita solicitar una respuesta a los Estados Unidos Mexicanos.

---

35. Véase nota 14, *supra*.

36. Petición revisada, p. 8.

- a. Con respecto a si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta, la petición en su conjunto alega el daño al Parque Nacional Los Remedios por la falta de vigilancia de las autoridades federales. La Peticionaria asevera que la omisión de la Semarnat de establecer, regular, administrar y vigilar el sitio en cuestión<sup>37</sup> ha ocasionado la reducción de la superficie inicial de conservación<sup>38</sup> y el deterioro de los recursos en el sitio.<sup>39</sup>
- b. El Secretariado estima que la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio contribuiría a los objetivos del artículo 1 Acuerdo, puesto que su análisis contribuye a la protección y el mejoramiento en el territorio de una de las Partes, mejora la observancia y aplicación de la legislación ambiental citada en la petición, y promueve la participación de la sociedad en la aplicación de la política ambiental, particularmente respecto de la protección y vigilancia del ANP del Parque Nacional Los Remedios.
- c. Con respecto a que se haya acudido a los recursos al alcance conforme a la legislación de la Parte, la Peticionaria interpuso el 1 de agosto de 2006 una demanda administrativa ante el TCAEM, quien resolvió la invalidez de los permisos para el derribo de árboles en el ANP en cuestión. La resolución fue revocada mediante una sentencia del 31 de enero de 2007 y el juicio administrativo fue sobreseído por falta de interés jurídico y legítimo. Sobre el estado que guarda dicho procedimiento, la Peticionaria afirma que ha sido terminado, por lo que ya no se encuentra pendiente de resolución. La Peticionaria afirma que presentó una denuncia popular ante la Profepa, la cual supuestamente no fue atendida.<sup>40</sup> El Secretariado considera que se han tomado las acciones razonables para acudir a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación mexicana.
- d. El Secretariado estima que la petición no se basa exclusivamente en los medios de comunicación, sino del conocimiento directo de los hechos de la Peticionaria. Por otro lado, la información que

---

37. Petición revisada, p. 1.

38. La Peticionaria asevera una reducción de 400 a 100 hectáreas de superficie conservada del Parque Nacional Los Remedios. Petición revisada, p. 7; y su anexo, p. 12.

39. Petición original, pp. 1 y 10.

40. *Ibid.*, p. 2. Anexo de la petición original. Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria.

contiene la petición y sus anexos es de carácter técnico y jurídico recabada por la Peticionaria.

En resumen, habiendo revisado la petición a la luz de los factores del artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado estima que la aseveración sobre la supuesta omisión de las autoridades federales de vigilar y proteger el ANP del Parque Nacional Los Remedios, amerita una respuesta de México.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) cumple con los requisitos del artículo 14(1) y amerita solicitar una respuesta de México con base en las consideraciones del artículo 14(2), respecto de la supuesta omisión de las autoridades federales mexicanas de vigilar y proteger el ANP del Parque Nacional Los Remedios.

Conforme a lo establecido por el artículo 14(3) del Acuerdo, la Parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días hábiles siguientes a la recepción de esta determinación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición, de su versión revisada y de sus anexos respectivos, éstos no se acompañan a la presente determinación.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 20 de abril de 2007.

#### **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

(*firma en el original*)  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo Fuentes, Semarnat  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sr. Adrián Vázquez Gálvez, director ejecutivo, CCA  
Peticionaria

---

**APÉNDICE I**  
**Legislación ambiental citada en la petición**  
**sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

---

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo 5.** Son facultades de la Federación:

**VIII.** El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas de competencia federal;

**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

I. Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país;

XII. Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho;

**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

XI. Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**Artículo 45.** El establecimiento de áreas naturales protegidas, tiene por objeto:

I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos;

II. Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva; así como asegurar la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, en particular preservar las especies que están en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial;

III. Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos;

IV. Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;

V. Generar, rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas que permitan la preservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;

VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relacione ecológicamente el área; y

VII. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

**Artículo 46.** Se consideran áreas naturales protegidas:

I. Reservas de la biosfera;

II. Se deroga.

III. Parques nacionales;

IV. Monumentos naturales;

V. Se deroga.

VI. Áreas de protección de recursos naturales;

VII. Áreas de protección de flora y fauna;

VIII. Santuarios;

IX. Parques y Reservas Estatales, y

X. Zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Para efectos de lo establecido en el presente Capítulo, son de competencia de la Federación las áreas naturales protegidas comprendidas en las fracciones I a VIII anteriormente señaladas.

Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos que establezca la legislación local en la materia, podrán establecer parques y reservas estatales en áreas relevantes a nivel de las entidades federativas, que reúnan las características señaladas en los artículos 48 y 50 respectivamente de esta Ley. Dichos parques y reservas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas en la fracción VI de este artículo.

Asimismo, corresponde a los municipios establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local.

En las áreas naturales protegidas no podrá autorizarse la fundación de nuevos centros de población.

**Artículo 47 Bis.** Para el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley, en relación al establecimiento de las áreas naturales protegidas, se realizará una división y subdivisión que permita identificar y delimitar las porciones del territorio que la conforman, acorde con sus elementos biológicos, físicos y socioeconómicos, los cuales constituyen un esquema integral y dinámico, por lo que cuando se realice la delimitación territorial de las actividades en las áreas naturales protegidas, ésta se llevará a cabo a través de las siguientes zonas y sus respectivas subzonas, de acuerdo a su categoría de manejo:

I. Las zonas núcleo, tendrán como principal objetivo la preservación de los ecosistemas a mediano y largo plazo, en donde se podrán autorizar las actividades de preservación de los ecosistemas y sus elementos, de investigación y de colecta científica, educación ambiental, y limitarse o prohibirse aprovechamientos que alteren los ecosistemas. Estas zonas podrán estar conformadas por las siguientes subzonas:

a) De protección: Aquellas superficies dentro del área natural protegida, que han sufrido muy poca alteración, así como ecosistemas relevantes o frágiles y fenómenos naturales, que requieren de un cuidado especial para asegurar su conservación a largo plazo.

En las subzonas de protección sólo se permitirá realizar actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica que no implique la extracción o el traslado de especímenes, ni la modificación del hábitat.

**b) De uso restringido:** Aquellas superficies en buen estado de conservación donde se busca mantener las condiciones actuales de los ecosistemas, e incluso mejorarlas en los sitios que así se requieran, y en las que se podrán realizar excepcionalmente actividades de aprovechamiento que no modifiquen los ecosistemas y que se encuentren sujetas a estrictas medidas de control.

En las subzonas de uso restringido sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones de las características o condiciones naturales originales, y la construcción de instalaciones de apoyo, exclusivamente para la investigación científica o el monitoreo del ambiente, y

**II.** Las zonas de amortiguamiento, tendrán como función principal orientar a que las actividades de aprovechamiento, que ahí se lleven a cabo, se conduzcan hacia el desarrollo sustentable, creando al mismo tiempo las condiciones necesarias para lograr la conservación de los ecosistemas de ésta a largo plazo, y podrán estar conformadas básicamente por las siguientes subzonas:

**a) De preservación:** Aquellas superficies en buen estado de conservación que contienen ecosistemas relevantes o frágiles, o fenómenos naturales relevantes, en las que el desarrollo de actividades requiere de un manejo específico, para lograr su adecuada preservación.

En las subzonas de preservación sólo se permitirán la investigación científica y el monitoreo del ambiente, las actividades de educación ambiental y las actividades productivas de bajo impacto ambiental que no impliquen modificaciones sustanciales de las características o condiciones naturales originales, promovidas por las comunidades locales o con su participación, y que se sujeten a una supervisión constante de los posibles impactos negativos que ocasionen, de conformidad con lo dispuesto en los ordenamientos jurídicos y reglamentarios que resulten aplicables.

**b) De uso tradicional:** Aquellas superficies en donde los recursos naturales han sido aprovechados de manera tradicional y continua, sin ocasionar alteraciones significativas en el ecosistema. Están relacionadas particularmente con la satisfacción de las necesidades socioeconómicas y culturales de los habitantes del área protegida.

En dichas subzonas no podrán realizarse actividades que amenacen o perturben la estructura natural de las poblaciones y ecosistemas o

los mecanismos propios para su recuperación. Sólo se podrán realizar actividades de investigación científica, educación ambiental y de turismo de bajo impacto ambiental, así como la infraestructura de apoyo que se requiera, utilizando ecotécnicas y materiales tradicionales de construcción propios de la región, aprovechamiento de los recursos naturales para la satisfacción de las necesidades económicas básicas y de autoconsumo de los pobladores, utilizando métodos tradicionales enfocados a la sustentabilidad, conforme lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

**c) De aprovechamiento sustentable de los recursos naturales:** Aquellas superficies en las que los recursos naturales pueden ser aprovechados, y que, por motivos de uso y conservación de sus ecosistemas a largo plazo, es necesario que todas las actividades productivas se efectúen bajo esquemas de aprovechamiento sustentable.

En dichas subzonas se permitirán exclusivamente el aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, siempre que estas acciones generen beneficios preferentemente para los pobladores locales, la investigación científica, la educación ambiental y el desarrollo de actividades turísticas de bajo impacto ambiental.

Asimismo, el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre podrá llevarse a cabo siempre y cuando se garantice su reproducción controlada o se mantengan o incrementen las poblaciones de las especies aprovechadas y el hábitat del que dependen; y se sustenten en los planes correspondientes autorizados por la Secretaría, conforme a las disposiciones legales y reglamentarias aplicables.

**d) De aprovechamiento sustentable de los ecosistemas:** Aquellas superficies con usos agrícolas y pecuarios actuales.

En dichas subzonas se podrán realizar actividades agrícolas y pecuarias de baja intensidad que se lleven a cabo en predios que cuenten con aptitud para este fin, y en aquellos en que dichas actividades se realicen de manera cotidiana, y actividades de agroforestería y silvopastoriles, siempre y cuando sean compatibles con las acciones de conservación del área, y que contribuyan al control de la erosión y evitar la degradación de los suelos.

La ejecución de las prácticas agrícolas, pecuarias, agroforestales y silvopastoriles que no estén siendo realizadas en forma sustentable, deberán orientarse hacia la sustentabilidad y a la disminución del uso de agroquímicos e insumos externos para su realización.

**e) De aprovechamiento especial:** Aquellas superficies generalmente de extensión reducida, con presencia de recursos naturales que son esenciales para el desarrollo social, y que deben ser explotadas sin deteriorar el ecosistema, modificar el paisaje de forma sustancial, ni causar impactos ambientales irreversibles en los elementos naturales que conformen.

En dichas subzonas sólo se podrán ejecutar obras públicas o privadas para la instalación de infraestructura o explotación de recursos naturales, que generen beneficios públicos, que guarden armonía con el paisaje, que no provoquen desequilibrio ecológico grave y que estén sujetos a estrictas regulaciones de uso sustentable de los recursos naturales.

**f) De uso público:** Aquellas superficies que presentan atractivos naturales para la realización de actividades de recreación y esparcimiento, en donde es posible mantener concentraciones de visitantes, en los límites que se determinen con base en la capacidad de carga de los ecosistemas.

En dichas subzonas se podrá llevar a cabo exclusivamente la construcción de instalaciones para el desarrollo de servicios de apoyo al turismo, a la investigación y monitoreo del ambiente, y la educación ambiental, congruentes con los propósitos de protección y manejo de cada área natural protegida.

**g) De asentamientos humanos:** En aquellas superficies donde se ha llevado a cabo una modificación sustancial o desaparición de los ecosistemas originales, debido al desarrollo de asentamientos humanos, previos a la declaratoria del área protegida, y

**h) De recuperación:** Aquellas superficies en las que los recursos naturales han resultado severamente alterados o modificados, y que serán objeto de programas de recuperación y rehabilitación.

En estas subzonas deberán utilizarse preferentemente para su rehabilitación, especies nativas de la región; o en su caso, especies compatibles con el funcionamiento y la estructura de los ecosistemas originales.

En las zonas de amortiguamiento deberá tomarse en consideración las actividades productivas que lleven a cabo las comunidades que ahí habiten al momento de la expedición de la declaratoria respectiva, basándose en lo previsto tanto en el Programa de Manejo respectivo

como en los Programas de Ordenamiento Ecológico que resulten aplicables.

**Artículo 47 Bis 1.** Mediante las declaratorias de las áreas naturales protegidas, podrán establecerse una o más zonas núcleo y de amortiguamiento, según sea el caso, las cuales a su vez, podrán estar conformadas por una o más subzonas, que se determinarán mediante el programa de manejo correspondiente, de acuerdo a la categoría de manejo que se les asigne.

En el caso en que la declaratoria correspondiente sólo prevea un polígono general, éste podrá subdividirse por una o más subzonas previstas para las zonas de amortiguamiento, atendiendo a la categoría de manejo que corresponda.

En las reservas de la biosfera, en las áreas de protección de recursos naturales y en las áreas de protección de flora y fauna se podrán establecer todas las subzonas previstas en el artículo 47 Bis.

En los parques nacionales podrán establecerse subzonas de protección y de uso restringido en sus zonas núcleo; y subzonas de uso tradicional, uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

En el caso de los parques nacionales que se ubiquen en las zonas marinas mexicanas se establecerán, además de las subzonas previstas en el párrafo anterior, subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En los monumentos naturales y en los santuarios, se podrán establecer subzonas de protección y uso restringido, dentro de sus zonas núcleo; y subzonas de uso público y de recuperación en las zonas de amortiguamiento.

**Artículo 50.** Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.

En los parques nacionales sólo podrá permitirse la realización de actividades relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de

los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.

**Artículo 62.** Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos del suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley para la expedición de la declaratoria respectiva.

## CAPÍTULO VII

### Denuncia Popular

**Artículo 191.** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, una vez recibida la denuncia, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará.

En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un solo expediente, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo.

Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.

Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

**Artículo 192.** Una vez admitida la instancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

Asimismo, en los casos previstos en esta Ley, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes, en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas del presente Título.

### **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

**Artículo 32 Bis.** A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

**VI.** Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;

**VII.** Organizar y administrar áreas naturales protegidas, y supervisar las labores de conservación, protección y vigilancia de dichas áreas cuando su administración recaiga en gobiernos estatales y municipales o en personas físicas o morales;

### **Ley Federal de Procedimiento Administrativo**

**Artículo 3.** Son elementos y requisitos del acto administrativo:

**V.** Estar fundado y motivado;

**VIII.** Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;

### **Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas**

**Artículo 62.** La Secretaría podrá proponer al titular del Ejecutivo Federal la modificación de una declaratoria de área natural protegida, cuando hayan variado las condiciones que dieron origen a su establecimiento a consecuencia de, entre otras, las siguientes circunstancias:

**I.** El desplazamiento de las poblaciones de vida silvestre que se encuentren bajo un régimen de protección;

**II.** Contingencias ambientales, tales como incendios, huracanes, terremotos y demás fenómenos naturales que puedan alterar o modificar los ecosistemas existentes en el área, o

**III.** Por cualquier otra situación grave, que haga imposible el cumplimiento de los objetivos de su establecimiento.

**Artículo 63.** Las propuestas de modificación a los decretos por los que se hubieren declarado áreas naturales protegidas, deberán referirse al cambio de categoría, extensión, delimitación, usos o actividades permitidas y, en su caso, las zonas o subzonas.

**Artículo 64.** Los decretos modificatorios de un área natural protegida, deberán sustentarse en estudios previos justificativos, y se darán a conocer en los términos previstos en el Capítulo I del Título Cuarto de este Reglamento.

**Artículo 69.** En materia de programas y zonas de restauración en las áreas naturales protegidas, corresponde a la Secretaría:

**I.** Coordinar las acciones de restauración tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la evolución y la continuidad de los procesos naturales en las zonas de restauración ecológica;

**II.** Mantener las características originales del uso del suelo de los ecosistemas a restaurar, de modo que se evite el establecimiento de asentamientos humanos y la realización de actividades no compatibles con los objetivos de restauración, y

**III.** Autorizar la realización de actividades productivas en las zonas de restauración, cuando éstas resulten compatibles con las acciones previstas en los programas de manejo y de restauración respectivos.

**DECRETO que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México, que el mismo limita** (publicado en el DOF el 15 de abril de 1938).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos- Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que en uso de las facultades que me conceden los artículos 18, 23 y 41 de la Ley Forestal de 5 de abril de 1926 y atendiendo a lo dispuesto en los artículos 39, 47 y 48 de su propio reglamento, y

CONSIDERANDO que dentro de los sitios de mayor atractivo que se encuentran en las inmediaciones de la Capital de la República, figura como lugar sumamente interesante, la zona de lomeríos conocida con el nombre de "Los Remedios", cuyos contrastes orográficos imprimen a este lugar una típica belleza natural,

CONSIDERANDO que siendo este lugar uno de los que conserva las más primitivas tradiciones, es visitado por numerosos turistas, por lo que es necesario mejorar sus actuales condiciones mediante trabajos de reforestación con especies de ornato y forestales, que impriman mayor atractivo a esta zona que constituye además un lugar de interés, en lo que se refiere especialmente a la obra arquitectónica del acueducto y templo colonial, constituyendo así un bello sitio de atractivo para el turismo en general;

CONSIDERANDO que con los trabajos de reforestación que se han venido llevando a cabo en aquella zona, por el Departamento Forestal y de Caza y Pesca, se conseguirá restituir la vegetación perdida y proteger por consiguiente de los agentes físicos de desintegración, los lomeríos del contorno y restaurar el antiguo paisaje forestal de la comarca;

CONSIDERANDO que esta región no se conservaría de una manera conveniente ni se podría acondicionar para el mismo turismo, si se abandonara esta zona a los intereses privados, he tenido a bien expedir el siguiente

DECRETO:

ARTÍCULO PRIMERO. Se declara Parque Nacional, con la denominación de "Los Remedios", Estado de México, la zona comprendida dentro de los linderos siguientes:

Partiendo del cerro de Moctezuma, se continúa con dirección Sureste hasta llegar al cerro Chiluca; de este punto el lindero sigue con dirección Sureste pasando por el cerro de Tenantongo; de aquí el lindero cambia hacia el Noreste hasta llegar a la loma de la Tepalcata, continuándose con la misma dirección Noreste hasta llegar al lugar conocido por Cruz de Vicenteco; de este lugar el lindero sigue al Noroeste para llegar al paraje denominado El Repartidor, de cuyo lugar el lindero cambia hacia el Suroeste hasta el cerro Moctezuma, que fue el punto de partida.

ARTÍCULO SEGUNDO. El Departamento Forestal y de Caza y Pesca, tendrá bajo su cuidado la reforestación, acondicionamiento y

conservación del Parque Nacional a que se refiere el artículo primero del presente Decreto.

ARTÍCULO TERCERO. El Departamento Forestal y de Caza y Pesca, con la cooperación del Departamento del Distrito Federal, Secretaría de la Defensa Nacional y demás autoridades locales, procederá a verificar las plantaciones que de acuerdo con las necesidades del lugar, sea necesario llevar a cabo.

ARTÍCULO CUARTO. Los terrenos comprendidos dentro de los linderos fijados en el artículo primero del presente Decreto, quedarán en posesión de sus respectivos dueños, en tanto cumplan con las disposiciones que sobre el particular dicte el Servicio Forestal en beneficio del poblado y fomento del turismo.

#### TRANSITORIO

ARTÍCULO UNICO. El presente Decreto entrará en vigor a los tres días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, a los veintiocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho.- Lázaro Cárdenas.- Rúbrica.- El Jefe del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, Miguel A. de Quevedo.- Rúbrica.- Al C. Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación.- Presente.



## **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

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

<b>Peticionaria:</b>	Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C.
<b>Representada por:</b>	Patricia Canales Martínez
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición revisada:</b>	2 de marzo de 2007
<b>Petición original:</b>	9 de noviembre de 2006
<b>Fecha de la notificación:</b>	20 de marzo de 2008
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-06-006</b> ( <i>Parque Nacional Los Remedios</i> )

---

#### **I. INTRODUCCIÓN**

El 9 de noviembre de 2006, Patricia Canales Martínez, en representación de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. (la "Peticionaria"), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado"), una petición en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del área natural protegida Parque Nacional Los Remedios, en Naucalpan, Estado de México.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando

considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Consejo") 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 al público.

En su determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado consideró que la petición no contenía suficiente información que le permitiera revisarla y, por consiguiente, no cumplía con el artículo 14 (1)(c) del ACAAN. El Secretariado otorgó a la Peticionaria un plazo de 30 días para presentar una versión revisada de la petición. El 2 de marzo de 2007, la Peticionaria presentó una versión revisada de la petición, en la que adjuntó información adicional. El 20 de abril de 2007 el Secretariado solicitó una respuesta al gobierno de México. México presentó su respuesta al Secretariado el 16 de julio de 2007.

Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta dada por la Parte, el Secretariado determina conforme al artículo 15(1) del Acuerdo, que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos, dándose por terminado el proceso respecto de esa petición.

Mediante la presente determinación, y en conformidad con el inciso 9.6 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* (las "Directrices"), el Secretariado explica las razones por las que considera que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, mismas que se exponen a continuación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

En este apartado se resumen la petición original y la petición revisada, presentada el 2 de marzo de 2007.

### A. La petición original

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución”); 5, 15 fracciones I y XII, 28, 45, 50, 62, y el capítulo VII “de la Denuncia Popular” de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 3 fracciones V y VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 32 Bis fracciones VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); 65 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA), y 62, 63 y 64 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (RANP), respecto de la conservación, protección y vigilancia del área natural protegida del Parque Nacional Los Remedios (el “Parque” o “Los Remedios”). La Peticionaria asevera también la supuesta omisión en la aplicación efectiva del decreto de creación del Parque, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de abril de 1938.<sup>1</sup>

La Peticionaria manifiesta que el Parque en cuestión es un área natural protegida (ANP) ubicada en Naucalpan, Estado de México. El decreto de creación del ANP señala que Los Remedios es uno de los sitios de mayor atractivo en la capital de la República y reconoce que deben ejecutarse trabajos de reforestación y restauración del paisaje forestal, al estimar que su conservación no se alcanzaría si se abandonara la zona a intereses privados.<sup>2</sup>

La Peticionaria afirma que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), ha emitido un anteproyecto de decreto por el que se abroga el similar por el que se estableció el Parque (el “Anteproyecto de Decreto”). Asevera que el 21 de agosto de 2006, la Semarnat presentó el Anteproyecto de Decreto ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer)<sup>3</sup> y que el 4 de septiembre de ese año solicitó la exención de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).<sup>4</sup> La Peticionaria sostiene que la Semarnat no cuenta con facultades para abrogar el decreto de creación del ANP. Argumenta que la ley sólo autoriza a la Semarnat a modificar un ANP, pero que la figura de la abrogación de decreto no se encuentra contemplada en la legislación en

1. Petición original, p. 1.
2. Petición original, anexo: Decreto que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México que el mismo limita, DOF 15-04-1938.
3. Petición original, anexo: Comentarios al Anteproyecto presentados por la Peticionaria ante la Cofemer el 7 de septiembre de 2006.
4. Petición original, anexo: Oficio núm. COFEME/06/3032, de fecha 14 de septiembre de 2006, emitido por la Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial y dirigido a la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la Semarnat. El documento determina que el Anteproyecto de Decreto no crea costos de cumplimiento para los particulares y que, en consecuencia, no requiere de la presentación de una MIR.

cuestión,<sup>5</sup> lo que “iría en contra del fin del legislador de proteger y preservar ciertas zonas del territorio nacional”<sup>6</sup> y violaría el principio de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido.<sup>7</sup> Señala que es por consiguiente “ilegal” que la autoridad administrativa encargada de proteger las áreas naturales protegidas, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sea ahora la encargada de abrogar el Decreto de creación, y por tanto de protección del Parque Nacional Los Remedios”.<sup>8</sup>

La Peticionaria asevera que el Anteproyecto de Decreto, asume —erróneamente— que el ecosistema de Los Remedios ya no tiene relevancia nacional debido a la pérdida de sus elementos naturales,<sup>9</sup> pero que no toma en cuenta que desde el establecimiento del ANP en 1938, se reconoció la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal.

La Peticionaria asegura que el Parque es objeto de un proyecto de desarrollo inmobiliario promovido por el Grupo Desarrollador Mayorca, S.A de C.V. (Grupo Mayorca). Afirma que el proyecto inmobiliario se realiza al amparo de permisos para el derribo de árboles emitidos por autoridades municipales, los cuales fueron declarados inválidos por una sentencia de un tribunal administrativo.<sup>10</sup> La Peticionaria agrega que, en lugar de que la Semarnat o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) intervengan para proteger el área remanente del Parque,<sup>11</sup> están promoviendo la derogación del decreto que le dio origen, con el supuesto fin de dar tiempo a la empresa inmobiliaria para continuar con su proyecto.<sup>12</sup>

Asimismo, la Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006, la cual se relaciona con los hechos planteados en la petición.<sup>13</sup>

---

5. LGEEPA, artículo 5; RANP, artículos 62, 63 y 64.

6. Petición original, p. 6.

7. *Ibid.*, p. 8.

8. *Ibid.*, p. 7. Subrayado en el original.

9. *Ibid.*, p. 9.

10. Petición original, anexo: Sentencia de fecha 5 de octubre de 2006 emitida por la Segunda Sala Regional Naucalpan del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TCAEM) en el expediente 518/2006.

11. Petición original, p. 14.

12. *Idem.*

13. *Ibid.*, p. 2. y anexo: Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria. La Peticionaria adjuntó a la petición los siguientes escritos en los que se comunica el asunto a las autoridades pertinentes de la Parte:

## B. La petición revisada

Conforme a la determinación del Secretariado del 19 de enero de 2007, la Peticionaria presentó una petición revisada el 2 de marzo de 2007. En la petición revisada, la Peticionaria hace cita de los artículos 46, 47 bis y 47 bis 1 de la LGEEPA, y 69 del RANP, los cuales no fueron incluidos en la petición original. Asimismo, la Peticionaria reitera que México viola el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la LOAPF, la LGEEPA y el RANP con respecto al Parque Nacional Los Remedios. Señala que la Semarnat omite conservar, proteger y vigilar el sitio en cuestión,<sup>14</sup> permitiendo el deterioro ambiental del Parque, lo que pone en evidencia la falta de aplicación efectiva de las disposiciones citadas en la petición.<sup>15</sup> La Peticionaria afirma que el Anteproyecto de Decreto contiene una “confesión implícita” porque las autoridades supuestamente reconocen que permitieron la invasión del sitio por asentamientos humanos, lo que redujo el área conservada de 400 a 100 hectáreas.<sup>16</sup> La Peticionaria señala que no obstante que el ANP es administrada por el gobierno del Estado de México, su gestión estuvo a cargo de las autoridades federales hasta 1995.<sup>17</sup>

La Peticionaria asevera que en 2006, las autoridades del municipio de Naucalpan supuestamente otorgaron permisos para el derribo de 120 árboles dentro del ANP. La petición contiene una reseña sobre los recursos interpuestos en contra de dichos permisos<sup>18</sup> y señala que éstos no prosperaron porque las autoridades jurisdiccionales estimaron que los demandantes carecían de interés jurídico y legítimo para actuar en el

---

denuncia del 12 de mayo de 2006 presentada ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México; escritos del 16 de octubre de 2006 presentados ante la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental y la Coordinación General Jurídica de la Semarnat; escritos del 11, 23 y 28 de agosto de 2006 presentados ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México y denuncias del 28 de abril de 2006 enviadas por correo electrónico a <delegado@em.semarnat.gob.mx>; y <denuncias@correo.profepa.gob.mx>.

14. Petición revisada, p. 1.

15. *Ibid.*, p. 7.

16. *Idem.*

17. *Ibid.*, p. 8.

18. *Ibid.*, pp. 4 y 5.

juicio.<sup>19</sup> La Peticionaria asevera que con la resolución, el Grupo Mayorca podrá derribar árboles dentro de un ANP.<sup>20</sup>

### III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

En su respuesta, México señala la existencia de procedimientos pendientes de resolverse, por lo que, conforme al artículo 14(3)(b) del ACAAN, solicita al Secretariado no continuar con el trámite de la petición. Asimismo, México sostiene que la petición no cumple con los requisitos del artículo 14(1)(b) porque supuestamente no identifica claramente a la Peticionaria.<sup>21</sup>

México asevera que cuenta con las facultades para abrogar el decreto de protección de Los Remedios porque “si existe la facultad de proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas, existe concomitantemente la facultad de proponer su abrogación.”<sup>22</sup> México argumenta que los tribunales mexicanos han interpretado que el término *modificar* —utilizado en el artículo 62 de la LGEEPA—<sup>23</sup> incluye también el *alterar, variar y derogar*.<sup>24</sup>

México asevera que la expedición del Anteproyecto de Decreto que deroga la creación del Parque en cuestión, sólo modificaría la jurisdicción sobre Los Remedios, al pasar de ser un parque nacional a parque estatal.<sup>25</sup> México señala que la Semarnat negó tres autorizaciones en materia de impacto ambiental al Grupo Desarrollador Mayorca, S.A. de C.V.<sup>26</sup> y expone que en la época en que se creó el Parque “no se establecieron los elementos técnico-administrativos que permitieran el mantenimiento y la continuidad de los procesos naturales del área.”<sup>27</sup>

---

19. Petición revisada, anexo: Resolución dictada por la tercera sección de la Sala Superior del TCAEM respecto de los recursos de revisión 1185/2006 y 1186/2006 acumulados, de fecha 31 de enero de 2007.

20. Petición revisada, p. 5.

21. Respuesta, pp. 17-21.

22. *Ibid.*, p. 22.

23. LGEEPA, artículo 62. “Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley par la expedición de la declaratoria respectiva”.

24. Respuesta, p. 24.

25. *Ibid.*, p. 29.

26. *Ibid.*, pp. 30-33.

27. *Ibid.*, p. 43.

#### IV. ANÁLISIS

La presente determinación corresponde a las etapas del procedimiento de peticiones prevista en los artículos 14(3) y 15(1) del ACAAN. Tras ampliar su razonamiento respecto de las objeciones procedimentales de México sobre la admisibilidad de la petición, el Secretariado expone aquí las razones por las cuales estima que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos. El Secretariado considera que las aseveraciones sobre la realización de obras de construcción en el Parque son materia de un procedimiento pendiente. En cuanto a las aseveraciones sobre el Anteproyecto de Decreto y el trámite de una denuncia popular, si bien no corresponden a procedimientos en curso, la respuesta de México arroja luz sobre actos de aplicación que parecen haberlas atendido. Respecto a la obligación de México de conservar, proteger y vigilar el sitio en cuestión, se desprende de la respuesta que las causas que originaron el deterioro de Los Remedios al parecer tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del ACAAN.

##### A. Objeciones procedimentales de México sobre la petición

###### 1. Párrafo inicial del artículo 14(1)

México señala que el desarrollo urbano no está comprendido dentro de la definición de legislación ambiental del Acuerdo, por lo que la aseveración sobre el crecimiento urbano irregular que supuestamente se permitió en Los Remedios no debería incluirse en el análisis del Secretariado.<sup>28</sup> Sin calificar si el deterioro de Los Remedios fue originado por el *desarrollo urbano irregular*, el Secretariado determinó que las disposiciones sujetas al análisis en esta notificación, califican como legislación ambiental porque están orientadas a la “protección del medio ambiente, a través de [...] la protección de [...] las áreas naturales protegidas.”<sup>29</sup>

Respecto del Anteproyecto de Decreto, México estima que no es legislación ambiental porque no es un instrumento firme que pueda modificarse en cualquier momento.<sup>30</sup> Al respecto, el Secretariado nunca

28. *Ibid.*, p. 40.

29. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007), pp.3-7, y determinación con base en el artículo 14(1)(2) (20 de abril de 2007), pp. 5-6. *Cfr.* ACAAN, artículo 45(2)(a)(iii).

30. Respuesta, p. 47.

ha estimado que dicho anteproyecto sea legislación ambiental como lo señala la Parte.<sup>31</sup>

México agrega que la petición no puede alegar una omisión real, toda vez que se trata de un “acto futuro de realización eventual y no inminente”<sup>32</sup> por lo que no puede aseverarse que *se está incurriendo* en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En este punto, el Secretariado consideró en su determinación de enero de 2007 que tal condición:

[S]e satisface aún si el decreto por el que suprimiría el ANP se encuentra en fase de anteproyecto, ya que México podría tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de las aseveraciones planteadas en la petición, antes de la entrada en vigor de dicho instrumento.<sup>33</sup>

Con relación al artículo 4 de la Constitución, México argumenta que no puede ser objeto de análisis en el marco del proceso de peticiones y cita una determinación del Secretariado que en su momento, así lo estimó. Sin embargo, el Secretariado no descarta la disposición constitucional porque sirve para orientar el análisis de la legislación ambiental en cuestión, siempre que éste sea armónico y sistematizado.<sup>34</sup>

## 2. *Admisibilidad de la petición en conformidad con el artículo 14(1)(d) del ACAAN*

El artículo 14(1)(b) del ACAAN establece que el Secretariado está autorizado para examinar una petición si *identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición*. Asimismo, el inciso 2.2 de las Directrices señala que la petición *debe identificar claramente a la o las personas u organizaciones que la presentan*.

México asevera que la Peticionaria no identifica claramente a la organización que presentó la petición y que el Secretariado no debió solicitar una respuesta a la Parte en cuestión.<sup>35</sup> En su determinación del 20 de abril de 2007, el Secretariado examinó la petición teniendo en mente que el artículo 14(1) no se erige como un instrumento de examen

---

31. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007) y determinación con base en el artículo 14(1)(2) (20 de abril de 2007).

32. Respuesta, p. 47.

33. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007).

34. *Idem*.

35. Respuesta, pp. 17-21.

procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.<sup>36</sup> La mención del nombre de la persona u organización que presentó la petición fue suficiente para que el Secretariado pudiera identificar claramente a la Peticionaria. El Secretariado no construye mayores requisitos para la admisión de peticiones y únicamente solicita los que expresamente señalan el ACAAN y las Directrices.

## B. Existencia de recursos pendientes de resolución

El artículo 14(3)(a) del ACAAN dispone que la Parte, al responder a una petición, puede informar *si el asunto es materia de un procedimiento pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite*. México asevera que existen recursos administrativos en trámite ante la Procuraduría Ambiental del Estado de México (Propaem) y ante la Profepa, así como dos procedimientos judiciales: uno ante un tribunal administrativo y otro ante un juzgado penal. México asevera que en todos los casos se trata de procedimientos pendientes previstos por el artículo 45(3) del ACAAN que guardan relación con el asunto planteado en la petición.

El artículo 45(3) del Acuerdo define un procedimiento judicial o administrativo como:

- (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.

El Secretariado ha señalado en otras determinaciones<sup>37</sup> que al aplicar esta forma excepcional de terminación de la petición, verifica si se

36. SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1)(2) (20 de abril de 2007).

37. "El compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN impide al Secretariado interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado." SEM-01-001 (*Cytrar II*), notificación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). Cfr. SEM-97-001 (*BC Hydro*), notificación conforme al artículo 15(1) (28 de abril de

trata de un procedimiento judicial o administrativo descrito en el artículo 45(3) del Acuerdo, si el trámite de dicho procedimiento iniciado por la Parte es oportuno de acuerdo con su legislación, si el procedimiento está relacionado con el mismo asunto planteado en la petición y si el procedimiento invocado por la Parte en su respuesta puede —potencialmente— resolver el asunto planteado en la petición. El Secretariado también ha señalado que al excluir asuntos que caen en el ámbito del artículo 45(3)(a) —e incluso otros que no se ajustan exactamente a la definición de ese artículo— se evita la duplicación de esfuerzos y la interferencia con un litigio pendiente.

México señala que la información del apartado I de la respuesta y los anexos relacionados con los procedimientos pendientes es reservada,<sup>38</sup> de conformidad con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (LTEM)<sup>39</sup> y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIG).<sup>40</sup>

El inciso 17.3 de las Directrices establece que:

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.

El 27 de noviembre de 2007, el Secretariado exhortó a México a proporcionar un resumen de la información confidencial contenida en la respuesta e informó que de no hacerlo, se limitaría la posibilidad de que el Secretariado proporcione a la Peticionaria y al público sus razones para determinar si la petición amerita o no la elaboración de un expediente de hechos. México respondió a la invitación del Secretariado el 26 de febrero de 2008.<sup>41</sup>

---

1998); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales Carboeléctricas*), notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005); y SEM-05-002 (*Islas Coronado*), notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

38. Respuesta, pruebas 1-35, 37, 47-49.

39. LTEM, artículos 1, 2 fracciones I, II, V y VII, 8, 19, 20 fracción VI y 21.

40. LFTAIG, artículo 14 fracción IV.

41. El resumen de la información confidencial proporcionado por México coincide con disposiciones orientadas a promover la transparencia que las Partes adoptaron en el Acuerdo. *Cfr.* artículos 10(5) y 7(1) del ACAAN.

El resumen de la información confidencial de la respuesta hace referencia a expedientes de dos procedimientos administrativos (uno federal y otro estatal) y a dos procedimientos judiciales federales (un amparo y un procedimiento penal).

El procedimiento administrativo estatal inició en mayo de 2006, a raíz de una orden de verificación que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (Propaem) emitió con relación al proyecto de construcción del Grupo Mayorca. Lo anterior originó que en septiembre de ese año la Propaem impusiera la clausura de las obras. Dicha medida de seguridad fue objeto de una demanda de nulidad y, posteriormente, de un recurso de revisión, ambas instancias interpuestas ante un tribunal administrativo del Estado de México. El resumen de la información confidencial de la respuesta señala que el trámite de dichas instancias ya concluyó —habiéndose confirmado el estado de clausura—, pero que aún estaba pendiente el trámite del procedimiento administrativo instaurado por la autoridad estatal.

En cuanto al expediente administrativo federal, México informa que en mayo de 2006 la Profepa realizó una visita de inspección a las obras de construcción iniciadas por el Grupo Mayorca. Durante la inspección se detectaron irregularidades, por lo que en septiembre de ese año, esa autoridad determinó su clausura. México informa que el procedimiento administrativo instaurado por la Profepa fue suspendido temporalmente por la existencia del procedimiento iniciado por la Propaem. México indica que al momento de emitir su respuesta, la Profepa estaba en fase de preparación de la resolución.

En cuanto a uno de los dos procedimientos judiciales federales, México refiere un juicio de amparo promovido por la Peticionaria en contra de una sentencia judicial que declaró válidas las autorizaciones para el derribo de 120 árboles en el ANP en cuestión. México indica que al momento de emitir la respuesta, el procedimiento de amparo iniciado por la Peticionaria seguía pendiente de resolverse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Respecto segundo procedimiento judicial alegado por México, la información de la respuesta indica que la autoridad penal está desahogando una averiguación previa por la presunta comisión de delitos contra el ambiente en el Parque Nacional Los Remedios.

Luego de revisar la información que México adjunta en su respuesta, el Secretariado estima que los procedimientos administrativos iniciados por la Propaem y la Profepa parecen relacionarse con las aseveraciones sobre el supuesto derribo de árboles y la ejecución de un proyecto inmobiliario dentro del Parque Nacional Los Remedios, coinciden con la definición del artículo 45(3) del Acuerdo y, para los efectos del artículo 14(3)(a), están pendientes de resolución, por lo que determina no proseguir con el trámite de la petición respecto de ellos.

En cuanto al amparo iniciado por la Peticionaria, el Secretariado estima que, su resolución podría satisfacer la aseveración sobre la validez del otorgamiento de permisos municipales para el derribo de árboles en el ANP en cuestión, de manera que no amerita su inclusión en un expediente de hechos.

Por lo que se refiere a la investigación penal en curso por la posible comisión de delitos contra el ambiente en el Parque Nacional Los Remedios, si bien no cae dentro de la definición del artículo 45(3), el Secretariado determina no continuar con su análisis. El Secretariado ya ha estimado que una investigación penal involucra cierto grado de confidencialidad y sensibilidad que la hacen vulnerable a una interferencia involuntaria, por lo que la preparación de un expediente de hechos presenta el riesgo de interferir —potencialmente— con dicha investigación.<sup>42</sup>

### **C. La petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos**

Después de considerar la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), el Secretariado concluye que, a la luz de la respuesta de México, existe información sobre actos de aplicación que parecen responder adecuadamente a las aseveraciones relativas al Anteproyecto de Decreto, el trámite de una denuncia popular y el deterioro del Parque Nacional Los Remedios. Sin pretender sentar una conclusión sobre si la Parte en cuestión ha aplicado efectivamente su legislación ambiental con respecto a tales aseveraciones, el Secretariado estima conveniente no recomendar un expediente de hechos.

En conformidad con el inciso 10.1 de las Directrices, el Secretariado expone su razonamiento a continuación.

---

42. SEM-00-004 (*Tala en BC*), notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001).

**1. *No se recomienda un expediente de hechos respecto de la las aseveraciones relacionadas con el Anteproyecto de Decreto***

La Peticionaria asevera que sólo la modificación y extensión de un ANP están previstas en el artículo 62 de la LGEEPA y que, por lo tanto, la Semarnat no cuenta con facultades para abrogar el decreto de protección del ANP. La Peticionaria añade que el Anteproyecto de Decreto pretende otorgar tiempo a una empresa para dar marcha a un proyecto inmobiliario en el ANP.

En su respuesta, México argumenta que la Semarnat cuenta con facultades suficientes porque “es claro que si existe la facultad de proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas, existe concomitantemente la facultad de proponer su abrogación”<sup>43</sup> y sostiene que una tesis jurisprudencial no sólo sustenta de manera análoga dicho razonamiento, sino que además ha interpretado que el término *modificar*—adoptado por la LGEEPA— incluye al de *derogar*.<sup>44</sup> México también argumenta que el Anteproyecto de Decreto sólo implica un cambio en la esfera de protección del ANP, la cual estará sujeta a restricciones similares a las actuales, pero de orden estatal.<sup>45</sup> México presenta información sobre la determinación de la Semarnat de negar las autorizaciones en materia de impacto ambiental a tres proyectos inmobiliarios promovidos por el Grupo Mayorca.<sup>46</sup> México añade que el Anteproyecto de Decreto, si bien desvanece la protección federal, crea otra de orden estatal, con mecanismos y restricciones similares a las previstas por la LGEEPA.

Sin calificar la existencia o alcance de las facultades de la Semarnat, el Secretariado estima que la respuesta no deja abiertas cuestiones centrales respecto a la aseveración sobre la falta de facultades para emitir el Anteproyecto de Decreto. El Secretariado ya había identificado en su determinación del 19 de enero de 2007 que la petición no contenía una explicación sobre cómo se materializaba la supuesta desprotección de Los Remedios, a la luz de la protección estatal del Parque. Por otro lado, el Secretariado considera que un expediente de hechos no proporcionaría información relevante sobre el significado y alcance del término *modificar*, puesto que se trata de una cuestión fundamentalmente legal.

43. Respuesta, p. 22.

44. *Ibid.*, pp. 22-24.

45. *Ibid.*, pp. 27-29.

46. *Ibid.*, pp. 30-33.

A la luz de la respuesta de México y ante la falta de aseveraciones más específicas sobre la supuesta desprotección del sitio en cuestión mediante la instrumentación del Anteproyecto de Decreto, el Secretariado determina no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

*2. No se recomienda un expediente de hechos respecto de la aseveración sobre el trámite de una denuncia popular*

La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular relacionada con el derribo de árboles dentro del Parque Nacional Los Remedios.<sup>47</sup> Los artículos 191 y 192 de la LGEEPA, citados en la petición original, establecen el procedimiento para la admisión de denuncias populares. México señala en su respuesta que recibió por correo electrónico una denuncia y que determinó su trámite ante la Propaem al estimar, en aquel entonces, que los hechos descritos correspondían a infracciones de carácter local. México asevera que la Propaem dio trámite a la denuncia, mantuvo informada a la Peticionaria e incluso la incorporó como coadyuvante en el procedimiento administrativo instaurado por dicha autoridad en relación con el asunto planteado en la petición.<sup>48</sup>

El Secretariado observa que la denuncia popular derivó en un procedimiento de inspección y vigilancia relacionado con la aseveración del derribo de árboles del sitio en cuestión. Asimismo, la información —confidencial— de la respuesta indica que la denuncia popular de la Peticionaria dio origen tanto a la suspensión de permisos locales para el derribo de árboles como a las acciones de investigación de la Profepa. La petición no proporciona mayores detalles sobre cómo es que supuestamente no se ha resuelto la denuncia popular, por lo que el Secretariado estima que la elaboración de un expediente de hechos no se amerita en este caso.

*3. No se recomienda un expediente de hechos respecto a la aseveración sobre el deterioro del Parque Nacional Los Remedios*

La Peticionaria afirma que el Anteproyecto de Decreto para abrogar el decreto de protección federal contiene una “confesión implícita” porque las autoridades supuestamente reconocen en el Anteproyecto de

---

47. Petición original, p. 2 y anexo: Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006, interpuesta por la Peticionaria el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México.

48. Respuesta, prueba 5: Acuerdo en el expediente Propaem/0335/200[ilegible] del 14 de junio de 2006, emitido por el titular de la Propaem.

Decreto que permitieron la invasión del sitio por asentamientos humanos irregulares que ocasionaron la reducción del polígono de protección. La Peticionaria señala que no obstante que el ANP es administrada por el gobierno del Estado de México, su gestión estuvo a cargo de las autoridades federales hasta 1995 a través de un convenio de coordinación.

En su respuesta, México asevera que un estudio de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) concluye que el deterioro del Parque se debió a que en la época de su creación no existían mecanismos jurídico-administrativos que permitieran el mantenimiento y continuidad de los procesos naturales del área, lo que ocasionó la desaparición gradual de los elementos naturales del sitio.<sup>49</sup> México asevera que la Ley Forestal vigente en 1938 estaba orientada al control de la explotación forestal, por lo que los parques nacionales —como Los Remedios— eran concebidos como reservas. Añade que las leyes forestales de 1942 y 1960 tampoco previeron herramientas de planeación que pudieran instrumentarse para evitar el deterioro de Los Remedios. La respuesta señala que la Ley Forestal de 1986 concibió finalmente a los parques nacionales como verdaderas áreas naturales protegidas, pero que aún así, la legislación no contaba con criterios de protección para las áreas ya declaradas.<sup>50</sup>

México indica que en 1988, la LGEEPA incorporó a los planes y programas gubernamentales criterios ecológicos-ambientales y, que entre 1995 y 2000, se introdujeron en la política ambiental los criterios de sustentabilidad, protección y restauración ecológica.

Asimismo, México señala que el deterioro del sitio en cuestión se profundizó con el proceso de urbanización de Naucalpan de Juárez. Al respecto, el estudio de la Conanp precisa que:

[L]a sobreposición que existe con los decretos locales correspondientes al Parque Estatal Metropolitano, el área de Preservación Ecológica y de Permuta han sido utilizados de manera constante como pretexto para favorecer asentamientos y actividades humanas que han deteriorado de manera irreversible el Parque Nacional “Los Remedios”.<sup>51</sup>

---

49. Respuesta, prueba 50: Estudio técnico justificativo para abrogar el decreto de creación del Parque Nacional “Los Remedios”, mayo de 2003.

50. Respuesta, pp. 40-42.

51. Respuesta, prueba 50: Estudio técnico justificativo para abrogar el decreto de creación del Parque Nacional “Los Remedios”, mayo de 2003.

El estudio identifica las circunstancias que afectaron progresivamente la superficie original del Parque, las cuales supuestamente ocurrieron entre 1970 y 1987. El estudio señala que existen 18 asentamientos dentro del ANP en cuestión y otros seis aledaños que la afectan parcialmente. El estudio apunta que la vegetación nativa de Los Remedios ha sido gradualmente sustituida por especies exóticas, lo que ha transformado el entorno original y desplazado a la mayor parte de la fauna nativa.

El Secretariado encuentra que, si bien la información de la respuesta de México deja cuestiones abiertas sobre la falta de medidas para instrumentar el decreto de protección de Los Remedios, tales hechos ocurrieron antes de la entrada en vigor del ACAAN y que, en todo caso, sólo podrían incluirse como hechos pertinentes, en apego a las instrucciones que el Consejo ha girado al Secretariado respecto de otras peticiones.<sup>52</sup> Además del proyecto inmobiliario del Grupo Mayorca —sujeto a un procedimiento pendiente—, los Peticionarios no precisan la existencia de actos similares que hayan originado el deterioro del Parque Nacional Los Remedios que el Secretariado pueda recopilar en un expediente de hechos.<sup>53</sup>

La obligación de realizar *trabajos de reforestación con especies de ornato y forestales* constituye una obligación que México se impuso desde la aparición del decreto de 1938. Sin embargo, aparentemente éste no gozó de mecanismos legales e institucionales hasta 1988. El Secretariado consideró la posibilidad de recomendar un expediente de hechos que se centrara en la obligación de la Semarnat en cuanto a *restaurar* el sitio en

- 
52. Cfr. Resolución de Consejo 96-08 (SEM-96-001 Cozumel); Resolución de Consejo 98-07 (SEM-97-001 BC Hydro); Resolución de Consejo 00-03 (SEM-98-007 Metales y Derivados); Resolución de Consejo 01-08 (SEM-97-006 Río Oldman II); Resolución de Consejo 01-09 (SEM-98-006 Aquanova); Resolución de Consejo 01-10 (SEM-99-002 Aves migratorias); Resolución de Consejo 01-11 (SEM-98-004 Minería en BC); Resolución de Consejo 01-12 (SEM-00-004 Tala en BC); Resolución de Consejo 02-02 (SEM-97-002 Río Magdalena); Resolución de Consejo 02-03 (SEM-00-005 Molybdeno II); Resolución de Consejo 03-16 (SEM-02-003 Pulpa y Papel); Resolución de Consejo 04-03 (SEM-02-001 y SEM-04-006 Explotación forestal en Ontario y Explotación forestal en Ontario II); Resolución de Consejo 04-05 (SEM-03-005 Technoparc de Montreal); 05-05 (SEM-03-004 ALCA-Iztapalapa II); Resolución de Consejo 06-07 (SEM-04-007 Automóviles de Québec).
53. "Resulta evidente para este Secretariado que la voluntad de las Partes que suscribieron el ACAAN es que el mismo tenga aplicación a partir de la fecha en que inicia su vigencia, circunstancia que se confirma de la lectura meditada de su texto, en el cual se advierte tal intención, y del hecho de que en su articulado no se mencione expresamente lo contrario." SEM-96-001 (Cozumel), notificación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1996).

cuestión. Sin embargo, las acciones —o la deficiencia de éstas— para recuperar la integridad original del Parque, no forman parte de aseveraciones documentadas en la petición, por lo que el Secretariado determina no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

## V. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa a la Peticionaria y al Consejo, en conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices. El Secretariado encontró la existencia de recursos pendientes de resolución respecto del derribo de árboles y de un proyecto de desarrollo inmobiliario que pretende ubicarse dentro del ANP en cuestión. Asimismo, el Secretariado estima que la información de la respuesta de México arroja luz sobre actos de aplicación que parecen haber atendido las aseveraciones de la Peticionaria sobre la supuesta ausencia de facultades para la expedición del Anteproyecto de Decreto y sobre el trámite de una denuncia popular. Con relación al deterioro del Parque Nacional Los Remedios, si bien es una cuestión abierta, el ACAAN no autoriza al Secretariado a investigar los hechos anteriores a la entrada en vigor de dicho instrumento.

En conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices, el Secretariado informa a la Peticionaria y al Consejo que da por terminado el trámite de la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*).

### **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

(*firma en el original*)  
por: Adrián Vázquez Gálvez  
Director ejecutivo

ccp: Enrique Lendo Fuentes, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Jerry Clifford, US-EPA  
Peticionaria



**SEM-07-001**  
*(Minera San Xavier)*

**PETICIONARIA:** PRO SAN LUIS ECOLÓGICO, A.C.

**PARTE:** MÉXICO

**FECHA:** 5 de febrero de 2007

**RESUMEN:** La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización de un proyecto de explotación minera a cielo abierto en el poblado Cerro de San Pedro, San Luis Potosí.

**DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1)** Determinación de que la petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1).  
**(4 de abril de 2007)**

**Petición revisada** Determinación de que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a la Parte una respuesta, en términos del artículo 14(2).  
**ART. 14(1) Y 14(2)**  
**(29 de junio de 2007)**



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

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

<b>Peticionaria:</b>	Pro San Luis Ecológico, A.C.
<b>Representada por:</b>	Mario Martínez Ramos
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	5 de febrero de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	4 de abril de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-07-001 ( <i>Minera San Xavier</i> )

---

#### I. INTRODUCCIÓN

El 5 de febrero de 2007, Mario Martínez Ramos, en representación de Pro San Luis Ecológico, A.C. (la "Peticionaria"), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición ciudadana, en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización de un proyecto de minería a cielo abierto ubicado en el municipio de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN. El Secretariado ha

determinado que la petición no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución Federal”); 15 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (la “Constitución de SLP”); 3, fracción XX, 15, fracción XI, 28, 30, 35, 79, fracción II, 145, 146 y 181, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 5, 9, 16, fracción IV, y 20 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental (RIA); 36 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos (RRP); el decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada (POSLP); la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección especial, y que establece especificaciones para su protección (NOM-059), y el decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del subsuelo en la región denominada Valle de San Luis Potosí, S.L.P. (Decreto de Veda).

La petición describe que el proyecto promovido por la empresa Minera San Xavier, S.A. de C.V., (“Minera San Xavier” o la “Promovente”), filial mexicana de la empresa canadiense Metallica Resources Inc.,<sup>1</sup> se ubica en el Cerro San Pedro, San Luis Potosí, y consiste en la explotación de un yacimiento de oro y plata por el método de tajo a cielo abierto (el “Proyecto”).<sup>2</sup> De acuerdo con los anexos de la petición, el 26 de febrero de 1999 la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOEIA)<sup>3</sup> del Instituto Nacional de Ecología (INE) autorizó el Proyecto al emitir la autorización en materia de impacto y riesgo ambiental para el cambio del uso de suelo (AIA-1999).

A raíz de diversos recursos interpuestos por la Peticionaria en contra de la AIA-1999,<sup>4</sup> el 1 de septiembre de 2004 el Tribunal Federal de

---

1. Petición, p. 1.

2. *Ibid.*, anexo 4, p. 15.

3. *Ibid.*, anexo 1, p. 1. En la actualidad, las funciones de la DGOEIA recaen en la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat.

4. En contra de la AIA-1999, la Peticionaria interpuso: i) un recurso de revisión, mismo que fue desechado por el INE; ii) una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal

Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) declaró la nulidad lisa y llana de la autorización.<sup>5</sup> En contra del fallo del TFJFA, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Promovente presentaron un recurso de revisión y una demanda de amparo, respectivamente.<sup>6</sup> Aunque el recurso de queja promovido por la Semarnat no prosperó, el amparo promovido por la Minera San Xavier le fue resuelto favorablemente por el Noveno Tribunal Colegiado de Distrito. En conformidad con el amparo otorgado a la Minera San Xavier, el TFJFA emitió una nueva sentencia el 5 de octubre de 2005 en la que confirmó la nulidad de la AIA-1999 pero **“para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución en la que resuelva la solicitud [...] presentada por Minera San Xavier, S.A. de C.V. de acuerdo con los lineamientos dados en este fallo”**.<sup>7</sup>

En cumplimiento con la sentencia del TFJFA, y en virtud de que la AIA-1999 dejó de surtir efectos al haberse declarado nula, el 10 de abril de 2006 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA, anteriormente DGOEIA) emitió una nueva resolución en materia de impacto ambiental (AIA-2006) por la que autorizó el Proyecto. En la AIA-2006, la DGIRA estimó que, como resultado de la evaluación del Proyecto, éste no contraviene las disposiciones jurídicas ambientales y su desarrollo no propiciará que una o más especies puedan ser declaradas como amenazadas o en peligro de extinción.<sup>8</sup> La Peticionaria asevera que la DGIRA interpretó el fallo del TFJFA para dar un giro al fondo del asunto —que ya había sido juzgado— y emitir la AIA-2006 en respaldo del Proyecto.

La Peticionaria afirma que las autoridades jurisdiccionales ordenaron a la DGIRA “resolver la solicitud de autorización” y no abrir el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, mediante solicitudes de nueva documentación e información a la Minera San Xavier.<sup>9</sup> La Peticionaria asevera que el TSJFA no ordenó a la DGIRA “purgar omisiones de la solicitud” y que al haberlo hecho, esta Dirección violó el cumplimiento de la sentencia.<sup>10</sup>

---

de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), quien confirmó la AIA-1999, y iii) una demanda de amparo ante el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya resolución fue favorable a la Peticionaria. Petición, anexo 3 pp. 1-8 y anexo 4, pp. 4-7.

5. Petición, p. 3.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, p. 5 (negritas en el original).

8. *Ibid.*, anexo 4, p. 118.

9. *Ibid.*, p. 8.

10. *Ibid.*

La Peticionaria asevera que hay inconsistencias entre las cantidades de explosivos expresadas en la AIA-1999 y los volúmenes solicitados a la Secretaría de la Defensa Nacional. En cuanto al balance de agua manifestado por la Minera San Xavier, la Peticionaria asevera que los balances de agua en la AIA-1999 y la AIA-2006 no contienen datos uniformes y que además no corresponden a la descripción del Proyecto. La Peticionaria manifiesta que de llevarse a cabo el Proyecto, se ocasionarían daños al acuífero del valle de San Luis Potosí en virtud del flujo horizontal que los contaminantes tendrían.<sup>11</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar aquellas peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>12</sup> por lo que el Secretariado analizó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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.” Al respecto, la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. Cumplida esta premisa, el Secretariado hizo un análisis sobre: i) si la petición “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia; ii) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajustan al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2),<sup>13</sup> y iii) si las afirmaciones

11. *Ibid.*, pp. 13-14.

12. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

13. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental” como:

2. 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,

cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>14</sup> El Secretariado determinó que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

A continuación el Secretariado examinó las disposiciones legales citadas en la petición y determinó que algunas no pueden revisarse dentro del procedimiento de peticiones ciudadanas. En su análisis, el Secretariado estimó que la resolución emitida por el TSJFA no es en sí misma, *legislación ambiental* en los términos del Acuerdo, aunque podría contener información respecto de la supuesta omisión de México en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

Respecto del artículo 4 de la Constitución Federal, el párrafo cuarto sienta el derecho que toda persona tiene a un medio ambiente adecuado.<sup>15</sup> El Secretariado ya ha hecho consideración de este artículo en otras determinaciones<sup>16</sup> al estimar que la definición del contenido de esta garantía individual debe complementarse con el análisis de otras disposiciones.<sup>17</sup> Respecto al artículo 15 de la Constitución de SLP, el

(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.

14. El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14(1) del Acuerdo. Véase SEM-99-002 (*Aves migratorias*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).
15. Constitución Federal, artículo 4, párrafo cuarto: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”. El párrafo cuarto fue adicionado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (“DOF”) el 28 de junio de 1999 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.
16. SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), Determinación con base en los artículos 14(1) y (2) (9 de noviembre de 2005).
17. “La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de

Secretariado nota que esta disposición legal da origen a obligaciones del estado y los municipios de San Luis Potosí, sin relación con las supuestas omisiones de las autoridades federales que la Peticionaria alega, por lo que no se considera para su análisis.<sup>18</sup>

Los artículos 3, fracción XX, 15, fracción XI, y 79, fracción II, de la LGEEPA se refieren, respectivamente, a la definición de la manifestación del impacto ambiental (MIA); el criterio de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la conducción de la política ambiental, y el criterio de continuidad en los procesos biológicos en la preservación y aprovechamiento de flora y fauna silvestres. Los artículos 28 de la LGEEPA y 5 del RIA establecen la obligación de obtener una autorización en materia de impacto ambiental cuando se desarrollen obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en la ley, en particular, las actividades de exploración, explotación y beneficio de minerales. Por su parte, los artículos 30 y 35 de la LGEEPA establecen los requisitos que debe contener una MIA, describen el procedimiento de evaluación y especifican los elementos que la autoridad ambiental debe considerar en su análisis, así como las características de la resolución en materia de impacto ambiental. Respecto del artículo 181 de la LGEEPA, éste asienta que las autorizaciones que se expidan contraviniendo dicha ley no producen efecto legal alguno. Los artículos 9 y 20 del RIA se refieren a las modalidades en que puede presentarse una MIA —general, intermedia y específica— y a las características de la resolución en materia de impacto ambiental. El artículo 16, fracción IV, del RIA obliga a las autoridades a considerar la regulación ecológica de los asentamientos humanos durante el procedimiento de evaluación de una MIA. Por último, los artículos 145 y 146 de

---

darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador [énfasis añadido].” MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA, novena época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, enero de 2005, Tesis I.4o.A.447 A, página 1799, materia administrativa, tesis aislada.

18. Constitución de SLP, artículo 15: “Todos los habitantes del Estado tienen derecho a gozar de un ambiente sano, por lo que, en la esfera de su competencia y concurrentemente con los Ayuntamientos, el Gobierno del Estado llevará a cabo programas para conservar, proteger y mejorar los recursos naturales de la entidad, así como para prevenir y combatir la contaminación ambiental. Las leyes que al efecto se expidan serán de orden público e interés social y fomentarán la cultura de protección a la naturaleza, el mejoramiento del ambiente, el aprovechamiento racional de los recursos naturales y la protección y propagación de la flora y la fauna existentes en el territorio del Estado.”

la LGEEPA y 36 del RRP establecen que en la determinación de los usos de suelo se debe considerar la proximidad con los centros de población, los impactos ambientales de un posible evento y la infraestructura ambiental existente, entre otros factores. También establecen la base legal para la regulación de actividades altamente riesgosas y restringen la ubicación de presas de jales a 25 kilómetros de las poblaciones. El Secretariado estima que las disposiciones citadas son claramente legislación ambiental, por lo que se consideran para su análisis.

En cuanto a la NOM-059 citada en la petición, el Secretariado estima que califica como legislación ambiental puesto que lista las especies que se encuentran en alguna categoría de protección y establece restricciones para la extracción de su medio natural. Respecto al POSLP, su objetivo es la ordenación del sistema urbano y ecológico en el área del Proyecto, siendo de aplicación general y obligatoria para los sectores público, social y privado en San Luis Potosí,<sup>19</sup> por lo que el Secretariado estima que se trata de legislación ambiental y se considera para su análisis.<sup>20</sup> Por último, el Decreto de Veda establece que no se pueden realizar alumbramientos de aguas en el subsuelo sino mediante permiso de las autoridades en materia de agua, y siempre y cuando se demuestre que no se ocasionarán daños al recurso; es obligatorio y de carácter de general para todos los usuarios del agua en el acuífero, y tiene como propósito principal la protección del ambiente, por lo que se considera legislación ambiental.

El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición que se sujetan a análisis, tomando en cuenta la vigencia temporal de éstas.<sup>21</sup>

## **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

Si bien la petición cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14, el Secretariado nota que ésta no satisface todos los requisitos

19. *Ibid.*, anexo 2, pp. 2-3.

20. *Ibid.*, p. 10.

21. Los hechos relacionados con la emisión de las autorizaciones de impacto ambiental se rigen por las disposiciones jurídicas vigentes al momento en que la Minera San Xavier presentó ante la DGOEIA la solicitud en materia de impacto ambiental (10 de octubre de 1997). Lo anterior, en conformidad con tesis de los tribunales mexicanos sobre el principio de *irretroactividad de las normas* y en concordancia con el artículo tercero transitorio del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental, que establece que todos los procedimientos de evaluación de impacto ambiental se rigen por el reglamento vigente en el momento en que se presenta la solicitud.

enlistados en el artículo 14(1). El razonamiento del Secretariado se expone a continuación:

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte, en este caso el español.<sup>22</sup>
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que la organización que la presenta se identifica claramente con la información proporcionada.
- c. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla.

Los anexos de la petición contienen una copia de la AIA-1999 emitida por la DGOEIA, en la que se autoriza y se imponen condicionantes al Proyecto. La petición adjunta, asimismo, una copia de la sentencia del TSJFA en la que, en cumplimiento de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado, se declara la nulidad de la AIA-1999 y se ordena a la DGIRA la expedición de un nuevo resolutive. La sentencia del TSJFA señala que, por las características del Proyecto, la autoridad debió solicitar una manifestación de impacto ambiental en la modalidad específica;<sup>23</sup> que la AIA-1999 se otorgó en contravención a la NOM-059,<sup>24</sup> y que el Proyecto no debió autorizarse por ser contrario al POSLP.<sup>25</sup> La sentencia declara la nulidad de la AIA-1999 para el efecto de que la DGIRA

---

22. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las "Directrices") establece que: "Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones".

23. Petición, anexo 3, p. 102.

24. "En la norma oficial mexicana aplicada se destaca que ésta es de observancia obligatoria en cuanto a la conservación, protección, transformación, uso o aprovechamiento del hábitat donde ocurren las especies y subespecies de flora y fauna, lo cual confirma que no debió otorgarse la autorización de uso de suelo en cita." Petición, anexo 3, p. 101.

25. "[... Si] por Decreto de Planificación a 20 años se busca la forma de restaurar la vida silvestre en el paraje y municipio mencionados[...] por lo que el cambio de uso de suelo sólo puede dar lugar a poner en peligro la biodiversidad de la zona, por lo que no debió autorizarse" [énfasis en el original] Petición, anexo 3, p. 98.

emita una nueva resolución en la que resuelva la solicitud de la Promovente.<sup>26</sup>

La petición adjuntó la AIA-2006, en la que por segunda ocasión se otorga la autorización a la Promovente. En dicha autorización, la DGIRA evaluó el Proyecto bajo la modalidad específica<sup>27</sup> y concluyó que éste no demostró impactos que pudieran modificar el sentido de la resolución original.<sup>28</sup> La DGIRA también estimó que el POSLP designó al Cerro San Pedro funciones económicas relacionadas con la minería<sup>29</sup> y consideró que el término de “actividades industriales” —restringidas por el POSLP— no incluye las “actividades mineras”. En la AIA-2006 la DGIRA consideró que la NOM-059 no obliga a los particulares o a alguna autoridad a proteger las especies enlistadas o su hábitat.<sup>30</sup>

La información adjunta a la petición pone de manifiesto la interposición de diversos recursos que llevaron a los tribunales a declarar la nulidad de la AIA-1999. Sin embargo, el Secretariado no encontró información sobre los recursos intentados en contra de la AIA-2006. La información podría aclarar si la Peticionaria acudió o no ante las autoridades jurisdiccionales para cuestionar la validez de la AIA-2006 con respecto a la sentencia del TSJFA. También explicaría el contenido del recurso —si es que lo hay—, así como el estado que guarda el procedimiento. La información podría abordar si, al recurrir ante los tribunales, se manifestaron las supuestas omisiones de la DGIRA al evaluar el impacto ambiental del Proyecto en la AIA-2006.

- d. La petición satisface el artículo 14(1)(d), ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria.

La petición esencialmente se enfoca en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental a cargo de las autoridades ambientales. Asimismo, no se desprende que los Peticionarios sean competidores de la empresa Minera San Xavier o Metallica Resources Inc. Tampoco la petición parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva de la ley ambiental

26. Petición, anexo 3, p. 107.

27. *Ibid.*, anexo 4, p. 46.

28. *Ibid.*, anexo 4, p. 50.

29. *Ibid.*, anexo 4, pp. 65-66.

30. *Ibid.*, anexo 4, p. 78.

respecto del procedimiento de evaluación del impacto ambiental de proyectos mineros.<sup>31</sup>

- e. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(e), pues —en consideración del Secretariado y con base en la información adjunta a la petición— el asunto no ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades en México.

La petición anexa una denuncia popular fechada el 6 de febrero de 2005, presentada ante la delegación estatal de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en San Luis Potosí. La denuncia popular alega la supuesta destrucción de especies listadas en la NOM-059; la ilegalidad de la autorización para la reubicación de flora silvestre, y el incumplimiento a las condicionantes impuestas en la AIA-1999.<sup>32</sup> Sin embargo, la petición no adjunta información en la que se comunique a las autoridades mexicanas, aspectos centrales de la petición, tales como la contradicción de la AIA-2006 con la sentencia del TSJFA; las presuntas omisiones de la DGIRA durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, y la inconsistencia de datos en los balances de agua, entre otras afirmaciones relativas a la segunda autorización.

- f. Por último, la petición cumple con el artículo 14(1)(f), ya que se presenta por una organización no gubernamental establecida en el territorio de una Parte.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-07-001 (*Minera San Xavier*) no cumple con los requisitos del inciso (c) y (e) del Artículo 14(1). De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, el Secretariado notifica a la Peticionaria que cuenta con 30 días hábiles para presentar

---

31. Véase también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, el Secretariado tomará en cuenta: i) “si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición”, y ii) “si la petición parece intrascendente”.

32. Petición, anexo 7, p. 8.

---

una petición que cumpla con todos los criterios del artículo 14(1) y que, de ser así, se dará por terminado el proceso con respecto a esta petición.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*

por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Sr. Enrique Lendo, Semarnat  
Sr. David McGovern, Environment Canada  
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA  
Sr. Geoffrey Garver, director de la Unidad sobre  
Peticiones Ciudadanas, CCA  
Peticionaria

## APÉNDICE I

### Legislación ambiental citada en la petición sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN

---

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

##### Artículo 4. (reformado el 28 de junio de 1999)

El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** (publicado en el DOF el 28 de enero de 1988 y modificado el 13 de diciembre de 1996.)

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**XX.** Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;

**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

**XI.** En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. Para ello, en los casos que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

**I.** Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos;

**II.** Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica;

**III.** Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

**IV.** Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

**V.** Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración;

**VI.** Plantaciones forestales;

**VII.** Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas;

**VIII.** Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas;

**IX.** Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros;

**X.** Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales;

**XI.** Obras en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación;

**XII.** Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y

**XIII.** Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para

que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.

**Artículo 30.** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

**Artículo 35.** Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

**I.** Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

**II.** Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o

**III.** Negar la autorización solicitada, cuando:

**a)** Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;

**b)** La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o

**c)** Exista falsedad en la información proporcionada por los promotores, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la

autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.

**Artículo 79.** Para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, se considerarán los siguientes criterios:

**II.** La continuidad de los procesos evolutivos de las especies de flora y fauna y demás recursos biológicos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a acciones de preservación e investigación;

**Artículo 145.** La Secretaría promoverá que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente tomándose en consideración:

**I.** Las condiciones topográficas, meteorológicas, climatológicas, geológicas y sísmicas de las zonas;

**II.** Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos;

**III.** Los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales;

**IV.** La compatibilidad con otras actividades de las zonas;

**V.** La infraestructura existente y necesaria para la atención de emergencias ecológicas; y

**VI.** La infraestructura para la dotación de servicios básicos.

**Artículo 146.** La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban conside-

rarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

**Artículo 181.** En caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo esta Ley, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia. Dicha nulidad podrá ser exigida por medio del recurso a que se refiere el artículo anterior.

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental** (publicado en el DOF el 7 de junio de 1988).

**Artículo 5.** Deberán contar con previa autorización de la Secretaría, en materia de impacto ambiental, las personas físicas o morales que pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas, que pretendan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, así como cumplir los requisitos que se les impongan, tratándose de las materias atribuidas a la Federación por los artículos 5º y 29 de la Ley, particularmente las siguientes:

**VI.** Exploración, explotación, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales reservadas a la Federación, con excepción de las actividades de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoléctrica, magnetotelúrica de susceptibilidad magnética y densidad;

**XII.** Actividades consideradas altamente riesgosas, en los términos del artículo 146 de la Ley;

**Artículo 9.** Las manifestaciones de impacto ambiental se podrán presentar en las siguientes modalidades:

I. General,

II. Intermedia, o

III. Específica

En los casos del artículo 5º del reglamento, el interesado en realizar la obra o actividad proyectada, deberá presentar una manifestación general de impacto ambiental.

La manifestación de impacto ambiental, en sus modalidades intermedia o específica, se presentará a requerimiento de la Secretaría, cuando las características de la obra o actividad, su magnitud o considerable impacto en el ambiente, o las condiciones del sitio en que pretenda desarrollarse, hagan necesarias la presentación de diversa y más precisa información.

Los instructivos que al efecto formule la Secretaría, precisarán el contenido y los lineamientos para desarrollar y presentar la manifestación de impacto ambiental, de acuerdo a la modalidad de que se trate.

**Artículo 16.** En la evaluación de toda manifestación de impacto ambiental, se considerarán entre otros, los siguientes elementos:

IV. La regulación ecológica de los asentamientos humanos, y

**Artículo 20.** Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental de la obra o actividad de que se trate, presentada en la modalidad que corresponda, la Secretaría formulará y comunicará a los interesados la resolución correspondiente, en la que podrá:

I. Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y las condiciones señalados en la manifestación correspondiente;

II. Autorizar la realización de la obra o actividad proyectada de manera condicionada a la modificación o relocalización del proyecto, o

III. Negar dicha autorización.

En los casos de las fracciones I y II de este artículo, la Secretaría precisará la vigencia de las autorizaciones correspondientes. La ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate, deberá sujetarse a lo dispuesto en la resolución respectiva. En uso de sus facultades de inspección y vigilancia la Secretaría podrá verificar, en cualquier momento, que la obra o actividad de que se trate, se esté realizando o se haya realizado de conformidad con lo que disponga la autorización respectiva, y de manera que se satisfagan los requisitos establecidos en los ordenamientos y normas técnicas ecológicas aplicables.

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos** (publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1988).

**Artículo 36.** Los lixiviados que se originen en las celdas de confinamiento o de tratamiento de un confinamiento controlado, deberán recolectarse y tratarse para evitar la contaminación del ambiente y el deterioro de los ecosistemas.

Los métodos para su recolección y tratamiento deberán ajustarse a las normas técnicas ecológicas que al efecto se expidan.

**Decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada** (publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado de San Luis Potosí el 24 de septiembre de 1993).

**Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción amenazadas, raras y las sujetas a protección especial que establece especificaciones para su protección** (publicado en el DOF el 16 de mayo de 1994).

**Decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del subsuelo en la región denominada Valle de San Luis Potosí, S.L.P.** (publicado en el DOF el 18 de octubre de 1962).

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

### Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Peticionaria:</b>	Pro San Luis Ecológico, A.C.
<b>Representada por:</b>	Mario Martínez Ramos
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición revisada:</b>	4 de mayo de 2007
<b>Petición original:</b>	5 de febrero de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	29 de junio de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-07-001 ( <i>Minera San Xavier</i> )

---

#### I. INTRODUCCIÓN

El 5 de febrero de 2007, Mario Martínez Ramos, en representación de Pro San Luis Ecológico, A.C. (la "Peticionaria"), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición ciudadana, en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la autorización de un proyecto de minería a cielo abierto ubicado en el municipio de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado

determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

En su determinación del 4 de abril de 2007, el Secretariado consideró que la petición no satisfacía los incisos (c) y (e) del artículo 14(1) del ACAAN, al observar que la petición no contenía información suficiente para ser considerada, ni adjuntaba copia de la comunicación del asunto a las autoridades en México, por lo que otorgó a la Peticionaria un plazo de 30 días hábiles para presentar una petición que cumpliera con dichos requisitos. El 4 de mayo de 2007 la Peticionaria presentó una versión revisada de la petición, en la que adjuntó información adicional sobre un recurso de queja, así como copias de la correspondencia con las autoridades respecto del asunto planteado en la petición.

El Secretariado ha determinado que la petición revisada en efecto satisface los requisitos del artículo 14(1) y, con base en los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Esta sección resume la petición original, así como la petición revisada presentada el 4 de mayo de 2007.

### A. La petición original

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución Federal”); 15 de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí (la “Constitución de SLP”); 3: fracción XX, 15: fracción XI, 28, 30, 35, 79: fracción II, 145, 146 y 181, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 5, 9, 16: fracción IV y 20 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental (RIA); 36 del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Residuos Peligrosos (RRP); el decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada (POSLP); la Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción, amenazadas, raras y las sujetas a protección especial, y que establece especificaciones para su protección (NOM-059); y el decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del subsuelo en la región denominada Valle de San Luis Potosí, S.L.P. (Decreto de Veda).

La petición original asevera la empresa Minera San Xavier, S.A. de C.V. (“Minera San Xavier” o la “Promovente”), filial mexicana de la empresa canadiense Metallica Resources Inc.,<sup>1</sup> promueve un proyecto que se ubica en el Cerro San Pedro, San Luis Potosí, que consiste en la explotación de un yacimiento de oro y plata por el método de tajo a cielo abierto (el “Proyecto”).<sup>2</sup> El 26 de febrero de 1999 la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOEIA)<sup>3</sup> del Instituto Nacional de Ecología (INE) autorizó el Proyecto mediante una autorización en materia de impacto ambiental para el cambio del uso de suelo (AIA-1999)<sup>4</sup>. La Peticionaria asevera que en el otorgamiento de las autorizaciones del Proyecto no se cumplieron los preceptos legales citados en la petición, ni se observaron los principios del desarrollo sustentable y precautorio.<sup>5</sup>

A raíz de diversos recursos interpuestos por la Peticionaria en contra de la AIA-1999 y luego de haberla confirmado en una instancia anterior,<sup>6</sup> el 1 de septiembre de 2004 el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) declaró la nulidad lisa y llana de la autorización.<sup>7</sup> En contra del fallo del TFJFA, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Promovente presentaron un recurso de revisión y una demanda de amparo, respectivamente.<sup>8</sup> Aunque el recurso de queja promovido por la Semarnat no prosperó,<sup>9</sup> el amparo promovido por Minera San Xavier le fue resuelto favorablemente por el Noveno Tribunal Colegiado de Distrito. En conformidad con el amparo otorgado a Minera San Xavier, el TFJFA emitió una nueva sentencia el 5 de octubre de 2005 en la que confirmó la nulidad de la AIA-1999 pero **“para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución** en la

---

1. Petición original, p. 1.

2. *Ibid.*, anexo 4, p. 15.

3. *Ibid.*, anexo 1, p. 1. En la actualidad, las funciones de la DGOEIA recaen en la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Semarnat.

4. *Ibid.*, anexo 1.

5. *Ibid.*, p. 2.

6. En contra de la AIA-1999, la Peticionaria interpuso: i) un recurso de revisión, mismo que fue desechado por el INE; ii) una demanda de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), quien confirmó la AIA-1999, y iii) una demanda de amparo ante el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuya resolución fue favorable a la Peticionaria. Petición original, anexo 3, pp. 1-8 y anexo 4, pp. 4-7.

7. Petición original, p. 3.

8. *Ibid.*

9. *Ibid.*, anexo 3. El Noveno Tribunal Colegiado del Primer Circuito resolvió el 12 de agosto de 2005 que el recurso intentado por la Semarnat era procedente, pero infundado.

que resuelva la solicitud [...] presentada por Minera San Xavier, S.A. de C.V. **de acuerdo con los lineamientos dados en este fallo**".<sup>10</sup>

En cumplimiento con la sentencia del TFJFA, y en virtud de que la AIA-1999 dejó de surtir efectos al haberse declarado nula, el 10 de abril de 2006 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA, anteriormente DGOEIA) emitió una nueva autorización en materia de impacto ambiental (AIA-2006) por la que autorizó el Proyecto. En la AIA-2006, la DGIRA estimó que, de acuerdo con los resultados de la evaluación del Proyecto, éste no contraviene las disposiciones jurídicas ambientales y su desarrollo no propiciará que una o más especies puedan ser declaradas como amenazadas o en peligro de extinción.<sup>11</sup> La Peticionaria asevera que la DGIRA interpretó el fallo del TFJFA para dar un giro al fondo del asunto —que ya había sido juzgado— y emitir la AIA-2006 en respaldo del Proyecto.<sup>12</sup>

La Peticionaria afirma que las autoridades jurisdiccionales ordenaron a la DGIRA "resolver la solicitud de autorización" y no abrir el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, mediante solicitudes de nueva documentación e información a Minera San Xavier.<sup>13</sup> La Peticionaria asevera que el TFJFA no ordenó a la DGIRA "purgar omisiones de la solicitud" y que al haberlo hecho, esta Dirección violó el cumplimiento de la sentencia.<sup>14</sup>

De acuerdo con la Peticionaria hay inconsistencias entre las cantidades de explosivos expresadas en la AIA-1999 y los volúmenes solicitados a la Secretaría de la Defensa Nacional, lo cual modifica los impactos ambientales previstos en la MIA del Proyecto.<sup>15</sup> En cuanto a los requerimientos de agua manifestados por Minera San Xavier, la Peticionaria asevera que los balances de agua en la AIA-1999 y la AIA-2006 no contienen datos uniformes y que, además, no corresponden a la descripción del Proyecto. La Peticionaria manifiesta que de llevarse a cabo el Proyecto, se ocasionarían daños al acuífero del valle de San Luis Potosí en virtud del flujo horizontal que los contaminantes tendrían.<sup>16</sup>

10. *Ibid.*, p. 5 (énfasis en el original).

11. *Ibid.*, anexo 4, p. 118.

12. *Ibid.*, p. 5.

13. *Ibid.*, p. 8.

14. *Ibid.*

15. *Ibid.*, p. 13.

16. *Ibid.*, pp. 13-14.

## B. La petición revisada

En respuesta a la determinación del Secretariado del 4 de abril de 2007, la Peticionaria presentó una petición revisada el 4 de mayo. En la versión revisada, la Peticionaria hizo cita de los artículos 1, 98, 113, 179 y 180 de la LGEEPA, no incluidos en la petición original.

La Peticionaria reitera algunas de las aseveraciones contenidas en la petición original y amplía algunos argumentos en relación con los impactos contenidos en la manifestación de impacto ambiental (“MIA”) del Proyecto. La petición adjuntó información sobre un recurso de queja fechado el 3 de julio de 2006 e interpuesto ante el TFJFA en contra de la AIA-2006, así como la correspondencia con las autoridades mexicanas respecto del asunto planteado en la petición.

La petición revisada hace referencia a algunos de los impactos ambientales del Proyecto que se incluyeron en la MIA y de los cuales tuvieron conocimiento las autoridades ambientales al expedir la AIA-1999 y la AIA-2006. La Peticionaria señala que el Proyecto ocasionará un impacto adverso para el acuífero de donde se extraerá el agua, debido a los requerimientos de extracción,<sup>17</sup> y afirma que el Decreto de Veda restringió la disponibilidad de dicho recurso en el acuífero de San Luis Potosí.<sup>18</sup> Según la Peticionaria, la MIA documenta que se prevé la modificación del paisaje de Cerro de San Pedro en un lapso de 8 años, ya que el Proyecto ocasionará la desaparición de un kilómetro de terreno montañoso y dejará un cráter de aproximadamente 200 metros de profundidad y apilamientos de jales mineros de 65 metros de altura.<sup>19</sup> La Peticionaria señala que los apilamientos de residuos de 79 y 117 millones de toneladas, respectivamente, estarán a una distancia de 9 kilómetros de la capital del estado, en un área “rodeada” de comunidades.<sup>20</sup> La petición hace cita de las restricciones para la ubicación de presas de jales cuando se ubiquen arriba de poblaciones o cuerpos receptores que puedan resultar afectados en un radio de 25 kilómetros.<sup>21</sup>

La Peticionaria asevera que la MIA prevé un impacto adverso a la atmósfera principalmente debido a las emisiones de la maquinaria y polvo del tránsito de equipo y movimiento de material, lo que afectará la

17. Petición revisada, pp. 4-5.

18. *Ibid.*, p. 5.

19. *Ibid.*, p. 4.

20. *Ibid.*, pp. 2, 4. La Peticionaria indica que los volúmenes de los apilamientos serán de 79 y 117 millones de toneladas de jales cianurados lixiviables y sulfuros no lixiviables, respectivamente.

21. Petición revisada, p. 3.

calidad del aire de las ciudades vecinas, incluyendo a la capital del estado de San Luis Potosí.<sup>22</sup> La Peticionaria también asevera que la MIA prevé el impacto adverso a las especies ubicadas en el sitio del Proyecto, algunas de las cuales están listadas en la NOM-059. La petición cita los párrafos de la legislación ambiental aplicables a los impactos del Proyecto que fueron previstos por la MIA.<sup>23</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar aquellas peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado considera que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte a la que concierne la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas en conformidad con en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>24</sup> y con tal perspectiva en mente es que el Secretariado analizó la petición en cuestión.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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.” En su determinación del 4 de abril de 2007, el Secretariado estimó que la Peticionaria es una asociación civil sin vinculación gubernamental. Cumplida esta premisa, el Secretariado hizo un análisis sobre: i) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajusta al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2);<sup>25</sup> ii) si las afirmaciones

22. *Ibid.*, p. 5.

23. *Ibid.*

24. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

25. El artículo 45 del ACAAN define “legislación ambiental” como:

2. 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

cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y iii) si la petición “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia.<sup>26</sup>

El Secretariado examinó las disposiciones legales citadas en la petición revisada y determinó que algunas no pueden revisarse conforme al procedimiento establecido en los artículos 14 y 15 del ACAAN. El apéndice I contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición que se sujetan a análisis, tomando en cuenta la determinación del Secretariado del 4 de abril de 2007.<sup>27</sup> Asimismo, el Secretariado enfatiza que el artículo 4, párrafo cuarto, de la Constitución Federal citado en la petición original se estima para su análisis, ya que si bien no estaba en vigor al momento de presentación de la manifestación de impacto ambiental del Proyecto, las autoridades mexicanas tenían obligación de hacer efectiva la garantía constitucional de un derecho a un medio ambiente adecuado al momento en que se expidió la AIA-2006.<sup>28</sup>

---

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.

26. El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14(1) del Acuerdo. Véase SEM-99-002 (*Aves migratorias*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).

27. SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 14(1) (4 de abril de 2007).

28. Los tribunales mexicanos han estimado que, frente al poder de exigencia y deber de respeto *erga omnes* de preservar la sustentabilidad del entorno ambiental, está la obligación correlativa de las autoridades de aplicar efectivamente las regulaciones pertinentes. *Cfr.* DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA, *Semanario Judicial de la Federación XXV*, marzo de 2007, p. 1665.

El artículo 1 de la LGEEPA, precisa que se trata de una ley reglamentaria de la Constitución, indica que contiene disposiciones de interés público y social, y señala que su objeto es propiciar el desarrollo sustentable.<sup>29</sup> El Secretariado considera que no se trata de una disposición que amerite por sí misma un análisis sobre aplicación efectiva, ya que tiene como propósito definir la naturaleza, objeto y alcance de las disposiciones que contiene la LGEEPA. Respecto de los artículos 179 y 180 de la LGEEPA que contienen las reglas aplicables a la tramitación y admisibilidad del recurso de revisión,<sup>30</sup> el Secretariado ya ha deter-

29. LGEEPA, artículo 1. La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:
- I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
  - II. Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
  - III. La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
  - IV. La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
  - V. El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
  - VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
  - VII. Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
  - VIII. El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX – G de la Constitución;
  - IX. El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y
  - X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.
- En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.
30. LGEEPA, artículo 179. Por lo que se refiere a los demás trámites relativos a la sustanciación del recurso de revisión a que se refiere el artículo 176 del presente ordenamiento, se estará a lo dispuesto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- LGEEPA, artículo 180. Tratándose de obras o actividades que contravengan las disposiciones de esta Ley, los programas de ordenamiento ecológico, las declaratorias de áreas naturales protegidas o los reglamentos y normas oficiales mexicanas derivadas de la misma, las personas físicas y morales de las comunidades afectadas

minado que las disposiciones adjetivas que establecen el procedimiento para acceder a los recursos previstos en la ley son legislación ambiental.<sup>31</sup> Sin embargo, éstos artículos no ameritan consideración ya que la petición en su conjunto no contiene aseveraciones sobre la supuesta falta de aplicación efectiva.

El artículo 98 de la LGEEPA establece que para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, se debe considerar su vocación natural, integridad física, capacidad productiva, los efectos ecológicos adversos que resulten de su utilización y las medidas previstas para su restauración. Por su parte, el artículo 113 de la LGEEPA, establece que no podrán emitirse contaminantes a la atmósfera cuando se ocasionen —o puedan ocasionar— desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. El Secretariado estima que ambas disposiciones califican dentro del concepto de legislación ambiental que da el ACAAN, por lo que se consideran para su análisis.

El Secretariado determina que la petición en su conjunto asevera la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia por las razones que se exponen a continuación.

### **1. Aseveraciones respecto de la supuesta ilegalidad de la AIA-2006**

El recurso de queja interpuesto por la Peticionaria argumenta que el TFJFA había declarado la nulidad *lisa y llana* de la AIA-1999, pero que una nueva ejecutoria —emitida en cumplimiento de una sentencia de un tribunal colegiado— ordenó a la DGIRA resolver la solicitud de autorización de impacto ambiental de la Promovente en conformidad con los lineamientos dictados por el tribunal. El anexo de la petición revisada señala que lo procedente era que la DGIRA no otorgara la autorización de impacto ambiental porque la sentencia del TFJFA —dice— declaró que el fondo del asunto quedó firme respecto de la existencia de violaciones cometidas en la AIA-1999.<sup>32</sup> La Peticionaria asevera en su recurso

---

tendrán derecho a impugnar los actos administrativos correspondientes, así como a exigir que se lleven a cabo las acciones necesarias para que sean observadas las disposiciones jurídicas aplicables, siempre que demuestren en el procedimiento que dichas obras o actividades originan o pueden originar un daño a los recursos naturales, la flora o la fauna silvestre, la salud pública o la calidad de vida. Para tal efecto, deberán interponer el recurso administrativo de revisión a que se refiere este capítulo.

31. SEM-97-007 (*Lago de Chapala*), Notificación al Consejo con base en el artículo 15(1) (14 de julio de 2000); y SEM-98-002 (*Ortiz Martínez*), Determinación conforme al artículo 14(1) (23 de junio de 1998).

32. Petición revisada, anexo 14, p. 10.

de queja que con la AIA-2006, la DGIRA violó disposiciones de la LGEEPA, el RIA, el POSLP y la NOM-059 al evaluar un proyecto minero con información de una MIA específica y autorizar su ubicación en un área destinada a la restauración de vida silvestre y en donde se reportó la existencia de especies dentro de alguna categoría de protección.<sup>33</sup>

El Secretariado encuentra que la aseveración respecto de la supuesta ilegalidad de la AIA-2006 será objeto de un pronunciamiento por parte de las autoridades jurisdiccionales y cuyo resultado, de ser favorable a la Peticionaria, podría satisfacer esta aseveración. Sin embargo, el Secretariado ya ha determinado<sup>34</sup> que este tipo de consideración debe hacerse al momento del análisis de la petición a la luz de la respuesta proporcionada por la Parte para determinar si se amerita elaborar un expediente de hechos, y no al momento de considerar si la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte. En el caso particular, México podrá proporcionar al Secretariado la información relevante a esa consideración, conforme al artículo 14(3).

## ***2. Aseveración respecto de la autorización del Proyecto no obstante los impactos adversos documentados en la MIA***

La Peticionaria asevera que la MIA documenta que, de llevarse a cabo el Proyecto, se ocasionarán impactos ambientales irreversibles y permanentes, entre los que destacan la contaminación atmosférica, el deterioro del acuífero de San Luis Potosí, daños permanentes al suelo y la modificación sustancial del paisaje. Señala además que el volumen de explosivos manifestado no coincide con lo solicitado a la Secretaría de la Defensa Nacional, por lo que el impacto ambiental será mayor al estimado originalmente.<sup>35</sup> No obstante la magnitud del impacto que ocasionará el Proyecto, la Peticionaria asevera que la autoridad ambiental no observó los principios de desarrollo sustentable y precautorio;<sup>36</sup> las disposiciones legales que restringen la ubicación de presas de jales;<sup>37</sup> las normas y criterios aplicables al uso, preservación y aprovechamiento sustentable del suelo,<sup>38</sup> y las que enlistan a especies en alguna de las categorías de protección.<sup>39</sup>

---

33. *Ibid.*, anexo 14, pp. 13-17, 24-27.

34. SEM-00-005 (*Molymex II*) Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (19 de octubre de 2000).

35. Petición revisada, p. 5.

36. *Ibid.*, p. 2.

37. *Ibid.*, p. 3.

38. *Ibid.*, p. 4 y anexo 2 de la petición original.

39. Petición revisada, pp. 5.

El Secretariado estima que la aseveración sobre la supuesta omisión de México de valorar los impactos al ambiente conforme a los principios, criterios y restricciones previstos en la ley para el otorgamiento de una autorización de impacto ambiental, puede ser materia para el análisis conforme al procedimiento establecido por los artículos 14 y 15 del ACAAN.

## **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

En su determinación del 4 de abril de 2007, el Secretariado estimó que la petición cumplía con los incisos (a), (b), (d) y (f), pero no satisfacía los requisitos de los incisos (c) y (e) del artículo 14(1). El Secretariado estimó que la petición carecía de información sobre los recursos intentados en contra de la AIA-2006, ni adjuntaba la comunicación del asunto a las autoridades mexicanas.

Con la información adjunta a la petición revisada proporcionada por la Peticionaria, la petición ahora satisface los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, puesto que proporciona documentación sobre un recurso de queja de fecha 3 de julio de 2006 interpuesto ante el TFJFA en contra de la AIA-2006, así como los comunicados a las autoridades mexicanas respecto del asunto planteado en la petición. El recurso de queja asevera que la AIA-2006 es ilegal porque no observó los lineamientos dictados en el fallo del TFJFA del 5 de octubre de 2005.<sup>40</sup>

La petición revisada incluye copias de la correspondencia con las autoridades respecto del asunto planteado en la petición, entre las que destaca una carta fechada el 19 de marzo de 1998 dirigida al titular de la DGOEIA. El comunicado expresa la preocupación del representante de la Peticionaria por los impactos al ambiente que ocasionará el Proyecto y su molestia respecto de la forma en que se publicó la convocatoria para realizar una reunión pública de información sobre el Proyecto. El anexo de la petición revisada incluye también copias de la respuesta de las autoridades respecto de supuestas actividades de desmonte de cactáceas,<sup>41</sup> la supuesta ilegalidad de la AIA-2006<sup>42</sup> y el supuesto incumplimiento de condicionantes de la AIA-1999.<sup>43</sup> La petición revisada

40. Petición revisada, anexo 14.

41. Oficio núm. PFPA-SLP-03-32331666/2003 de fecha 30 de septiembre de 2003 emitido por el delegado de la Profepa en el estado de San Luis Potosí.

42. Oficio núm. 210005641-2 de fecha 24 de enero de 2007 emitido por la secretaría particular de la Oficina de la Presidencia de la República;

43. Oficio PFPA-SLP/DQ/-089/264-06 de fecha 22 de febrero de 2007 emitido por la Unidad de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la delegación de la Profepa en San Luis Potosí.

también adjuntó copia de una denuncia interpuesta ante el órgano interno de control de la Semarnat en contra de los servidores públicos que emitieron la AIA-2006.<sup>44</sup>

### C. Artículo 14(2) del ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado que las aseveraciones de una petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que orientan la decisión del Secretariado en esta etapa:

- (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.*

El Secretariado, guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte al gobierno de México, al considerar lo siguiente:

- a. La Peticionaria alega daño al ambiente al afirmar que la ejecución del Proyecto modificará sustancialmente el paisaje del municipio de Cerro de San Pedro, el cual —asevera— es patrimonio natural del estado de San Luis Potosí,<sup>45</sup> y ocasionará impactos adversos a la atmósfera, suelo, acuífero y especies protegidas por la NOM-059.<sup>46</sup>
- b. La petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio contribuiría a la consecución de las metas establecidas en el artículo 1 del Acuerdo. El Secretariado estima que el estudio de la petición alentaría la protección del medio ambiente en la zona del Proyecto, y procuraría el bienestar de las generaciones presentes y futuras en la comunidad de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí; buscaría mejorar la obser-

---

44. Petición revisada, anexo 15.

45. *Ibid.*, p. 1.

46. *Ibid.*, pp. 3-5.

vancia y la aplicación de la legislación en materia de impacto ambiental; fomentaría la transparencia y la participación de la sociedad en la instrumentación del procedimiento de evaluación del impacto ambiental, y promovería políticas para prevenir el deterioro ambiental en el territorio de una de las Partes.

- c. La Peticionaria ha acudido a diversos recursos disponibles conforme a la legislación de México. El 6 de febrero de 2004 la Peticionaria presentó una denuncia popular ante la Delegación estatal de la Profepa.<sup>47</sup> En contra de la AIA-1999 y las resoluciones administrativas y judiciales que le siguieron, la Peticionaria interpuso recurso de revisión ante el INE, demanda de nulidad ante el TFJFA, y demanda de amparo resuelta por un tribunal colegiado.<sup>48</sup> Asimismo, en contra de la AIA-2006, la Peticionaria interpuso un recurso de queja ante el TFJFA.<sup>49</sup>

El Secretariado considera que la Peticionaria ha emprendido acciones razonables para acudir a los recursos conforme a la legislación de México, tomando en cuenta que ni las disposiciones del ACAAN ni las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas* imponen un requisito de tener que agotar todas las acciones o recursos previstos por la legislación de la Parte.

#### IV. DETERMINACIÓN

El Secretariado examinó la petición SEM-07-001 (*Minera San Xavier*) tomando en cuenta el conjunto de criterios establecidos en los artículos 14(1) y (2) del ACAAN y determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, respecto de las aseveraciones contenidas en la petición.

Conforme a lo establecido en el artículo 14(3) del ACAAN, la parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta determinación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma.

Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición, su versión revisada y los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

---

47. *Ibid.*, anexo 7 p. 8.

48. *Ibid.*, anexo 4, pp. 3-7.

49. *Ibid.*, anexo 14.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 29 de junio de 2007.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Geoffrey Garver, Director de la Unidad sobre  
Peticiones Ciudadanas, CCA  
Peticionaria

---

**APÉNDICE I**  
**Legislación ambiental citada en la petición**  
**sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

---

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 4, párrafo cuarto** (reformado el 28 de junio de 1999)

[...]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

[...]

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**  
(publicada en el DOF el 28 de enero de 1988 y modificada el 13 de diciembre de 1996)

**Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entiende por:

**XX.** Manifestación del impacto ambiental: El documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental, significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo;

**Artículo 15.** Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

**XI.** En el ejercicio de las atribuciones que las leyes confieren al Estado, para regular, promover, restringir, prohibir, orientar y, en general, inducir las acciones de los particulares en los campos económico y social, se considerarán los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposicio-

nes aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el ambiente. Para ello, en los casos que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:

III. Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear;

**Artículo 30.** Para obtener la autorización a que se refiere el artículo 28 de esta Ley, los interesados deberán presentar a la Secretaría una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

Cuando se trate de actividades consideradas altamente riesgosas en los términos de la presente Ley, la manifestación deberá incluir el estudio de riesgo correspondiente.

Si después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realizan modificaciones al proyecto de la obra o actividad respectiva, los interesados deberán hacerlas del conocimiento de la Secretaría, a fin de que ésta, en un plazo no mayor de 10 días les notifique si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente, que pudiesen ocasionar tales modificaciones, en términos de lo dispuesto en esta Ley.

Los contenidos del informe preventivo, así como las características y las modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo serán establecidos por el Reglamento de la presente Ley.

**Artículo 35.** Una vez presentada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría iniciará el procedimiento de evaluación, para lo cual revisará que la solicitud se ajuste a las formalidades previstas en esta Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas aplicables, e integrará el expediente respectivo en un plazo no mayor de diez días.

Para la autorización de las obras y actividades a que se refiere el artículo 28, la Secretaría se sujetará a lo que establezcan los ordenamientos antes señalados, así como los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio, las declaratorias de áreas naturales protegidas y las demás disposiciones jurídicas que resulten aplicables.

Asimismo, para la autorización a que se refiere este artículo, la Secretaría deberá evaluar los posibles efectos de dichas obras o actividades en el o los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que, en su caso, serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental, la Secretaría emitirá, debidamente fundada y motivada, la resolución correspondiente en la que podrá:

**I.** Autorizar la realización de la obra o actividad de que se trate, en los términos solicitados;

**II.** Autorizar de manera condicionada la obra o actividad de que se trate, a la modificación del proyecto o al establecimiento de medidas adicionales de prevención y mitigación, a fin de que se eviten, atenúen o compensen los impactos ambientales adversos susceptibles de ser producidos en la construcción, operación normal y en caso de accidente. Cuando se trate de autorizaciones condicionadas, la Secretaría señalará los requerimientos que deban observarse en la realización de la obra o actividad prevista, o

**III.** Negar la autorización solicitada, cuando:

**a)** Se contravenga lo establecido en esta Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;

**b)** La obra o actividad de que se trate pueda propiciar que una o más especies sean declaradas como amenazadas o en peligro de extinción o cuando se afecte a una de dichas especies, o

**c)** Exista falsedad en la información proporcionada por los promotores, respecto de los impactos ambientales de la obra o actividad de que se trate.

La Secretaría podrá exigir el otorgamiento de seguros o garantías respecto del cumplimiento de las condiciones establecidas en la

autorización, en aquellos casos expresamente señalados en el reglamento de la presente Ley, cuando durante la realización de las obras puedan producirse daños graves a los ecosistemas.

La resolución de la Secretaría sólo se referirá a los aspectos ambientales de las obras y actividades de que se trate.

**Artículo 79.** Para la preservación y aprovechamiento sustentable de la flora y fauna silvestre, se considerarán los siguientes criterios:

**II.** La continuidad de los procesos evolutivos de las especies de flora y fauna y demás recursos biológicos, destinando áreas representativas de los sistemas ecológicos del país a acciones de preservación e investigación;

**Artículo 98.** Para la preservación y aprovechamiento sustentable del suelo se considerarán los siguientes criterios:

**I.** El uso del suelo debe ser compatible con su vocación natural y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas;

**II.** El uso de los suelos debe hacerse de manera que éstos mantengan su integridad física y su capacidad productiva;

**III.** Los usos productivos del suelo deben evitar prácticas que favorezcan la erosión, degradación o modificación de las características topográficas, con efectos ecológicos adversos;

**IV.** En las acciones de preservación y aprovechamiento sustentable del suelo, deberán considerarse las medidas necesarias para prevenir o reducir su erosión, deterioro de las propiedades físicas, químicas o biológicas del suelo y la pérdida duradera de la vegetación natural;

**V.** En las zonas afectadas por fenómenos de degradación o desertificación, deberán llevarse a cabo las acciones de regeneración, recuperación y rehabilitación necesarias, a fin de restaurarlas, y

**VI.** La realización de las obras públicas o privadas que por sí mismas puedan provocar deterioro severo de los suelos, deben incluir acciones equivalentes de regeneración, recuperación y restablecimiento de su vocación natural.

**Artículo 113.** No deberán emitirse contaminantes a la atmósfera que ocasionen o puedan ocasionar desequilibrios ecológicos o daños al ambiente. En todas las emisiones a la atmósfera, deberán ser observadas las previsiones de esta Ley y de las disposiciones reglamentarias que de ella emanen, así como las normas oficiales mexicanas expedidas por la Secretaría.

**Artículo 145.** La Secretaría promoverá que en la determinación de los usos del suelo se especifiquen las zonas en las que se permita el establecimiento de industrias, comercios o servicios considerados riesgosos por la gravedad de los efectos que puedan generar en los ecosistemas o en el ambiente tomándose en consideración:

I. Las condiciones topográficas, meteorológicas, climatológicas, geológicas y sísmicas de las zonas;

II. Su proximidad a centros de población, previendo las tendencias de expansión del respectivo asentamiento y la creación de nuevos asentamientos;

III. Los impactos que tendría un posible evento extraordinario de la industria, comercio o servicio de que se trate, sobre los centros de población y sobre los recursos naturales;

IV. La compatibilidad con otras actividades de las zonas;

V. La infraestructura existente y necesaria para la atención de emergencias ecológicas; y

VI. La infraestructura para la dotación de servicios básicos.

**Artículo 146.** La Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Energía, de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, conforme al Reglamento que para tal efecto se expida, establecerá la clasificación de las actividades que deban considerarse altamente riesgosas en virtud de las características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o biológico-infecciosas para el equilibrio ecológico o el ambiente, de los materiales que se generen o manejen en los establecimientos industriales, comerciales o de servicios, considerando, además, los volúmenes de manejo y la ubicación del establecimiento.

**Artículo 181.** En caso de que se expidan licencias, permisos, autorizaciones o concesiones contraviniendo esta Ley, serán nulas y no producirán efecto legal alguno, y los servidores públicos responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la legislación en la materia. Dicha nulidad podrá ser exigida por medio del recurso a que se refiere el artículo anterior.

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental**  
(publicado en el DOF el 7 de junio de 1988)

**Artículo 5.** Deberán contar con previa autorización de la Secretaría, en materia de impacto ambiental, las personas físicas o morales que pretendan realizar obras o actividades públicas o privadas, que pretendan causar desequilibrios ecológicos o rebasar los límites y condiciones señalados en los reglamentos y las normas técnicas ecológicas emitidas por la Federación para proteger al ambiente, así como cumplir los requisitos que se les impongan, tratándose de las materias atribuidas a la Federación por los artículos 5 y 29 de la Ley, particularmente las siguientes:

**VI.** Exploración, explotación, tratamiento y refinación de sustancias minerales y no minerales reservadas a la Federación, con excepción de las actividades de prospección gravimétrica, geológica superficial, geoléctrica, magnetoteléfrica de susceptibilidad magnética y densidad;

**XII.** Actividades consideradas altamente riesgosas, en los términos del artículo 146 de la Ley;

**Artículo 9.** Las manifestaciones de impacto ambiental se podrán presentar en las siguientes modalidades:

**I.** General,

**II.** Intermedia, o

**III.** Específica

En los casos del artículo 5 del reglamento, el interesado en realizar la obra o actividad proyectada, deberá presentar una manifestación general de impacto ambiental.

La manifestación de impacto ambiental, en sus modalidades intermedia o específica, se presentará a requerimiento de la Secretaría,

cuando las características de la obra o actividad, su magnitud o considerable impacto en el ambiente, o las condiciones del sitio en que pretenda desarrollarse, hagan necesarias la presentación de diversa y más precisa información.

Los instructivos que al efecto formule la Secretaría, precisarán el contenido y los lineamientos para desarrollar y presentar la manifestación de impacto ambiental, de acuerdo a la modalidad de que se trate.

**Artículo 16.** En la evaluación de toda manifestación de impacto ambiental, se considerarán entre otros, los siguientes elementos:

IV. La regulación ecológica de los asentamientos humanos, y

**Artículo 20.** Una vez evaluada la manifestación de impacto ambiental de la obra o actividad de que se trate, presentada en la modalidad que corresponda, la Secretaría formulará y comunicará a los interesados la resolución correspondiente, en la que podrá:

I. Autorizar la realización de la obra o actividad en los términos y las condiciones señalados en la manifestación correspondiente;

II. Autorizar la realización de la obra o actividad proyectada de manera condicionada a la modificación o relocalización del proyecto, o

III. Negar dicha autorización.

En los casos de las fracciones I y II de este artículo, la Secretaría precisará la vigencia de las autorizaciones correspondientes. La ejecución de la obra o la realización de la actividad de que se trate, deberá sujetarse a lo dispuesto en la resolución respectiva. En uso de sus facultades de inspección y vigilancia la Secretaría podrá verificar, en cualquier momento, que la obra o actividad de que se trate, se esté realizando o se haya realizado de conformidad con lo que disponga la autorización respectiva, y de manera que se satisfagan los requisitos establecidos en los ordenamientos y normas técnicas ecológicas aplicables.

**Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos**  
(publicado en el DOF el 25 de noviembre de 1988)

**Artículo 36.** Los lixiviados que se originen en las celdas de confinamiento o de tratamiento de un confinamiento controlado, deberán recolectarse y tratarse para evitar la contaminación del ambiente y el deterioro de los ecosistemas.

Los métodos para su recolección y tratamiento deberán ajustarse a las normas técnicas ecológicas que al efecto se expidan.

**Decreto administrativo que aprueba el Plan de Ordenación de San Luis Potosí y su Zona Conurbada** (publicado en el Periódico Oficial del gobierno del Estado de San Luis Potosí el 24 de septiembre de 1993).

**Norma Oficial Mexicana NOM-059-ECOL-1994 que determina las especies y subespecies de flora y fauna silvestres terrestres y acuáticas en peligro de extinción amenazadas, raras y las sujetas a protección especial que establece especificaciones para su protección** (publicado en el DOF el 16 de mayo de 1994).

**Decreto de veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del subsuelo en la región denominada Valle de San Luis Potosí, S.L.P.** (publicado en el DOF el 18 de octubre de 1962).

**SEM-07-002**  
**(Parque Monte Orford)**

**PETICIONARIOS:** SOS PARC ORFORD Y OTROS

**PARTE:** CANADÁ

**FECHA:** 22 de febrero de 2007

**RESUMEN:** Los Peticionarios afirman que Canadá, en particular la provincia de Québec, ha incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 4 y 5 de su *Ley de Parques (Loi sur les parcs)* y su *Ley de Desarrollo Sustentable (Loi sur le développement durable)*, al promulgar en junio de 2006 una ley que cerró un centro de esquí y un campo de golf del Parque Nacional Monte Orford, con la intención de ponerlos a la venta.

**DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1)** Determinación de que la petición no cumple con **(12 de marzo de 2007)** los criterios establecidos en el artículo 14(1).



## Secrétariat de la Commission de coopération environnementale

### Décision en vertu du paragraphe 14(1) de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement

**Auteurs de la communication :** SOS Parc Orford  
Société pour la nature et les parcs  
du Canada  
Nature Québec/UQCN

**Partie :** Canada

**Date de réception :** Le 22 février 2007

**Date de décision :** Le 12 mars 2007

**N° de la communication :** SEM-07-002 (*Parc du Mont-Orford*)

---

#### I. INTRODUCTION

Le 22 février 2007, SOS Parc Orford, la Société pour la nature et les parcs du Canada et Nature Québec/UQCN (ci-après les « auteurs ») ont déposé auprès du Secrétariat de la Commission de coopération environnementale (CCE) une communication aux termes de l'article 14 de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (« ANACDE » ou « Accord »). En vertu de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat pourra examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie à l'Accord omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement, s'il juge que la communication répond aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Lorsqu'il juge que la communication satisfait à ces critères, le Secrétariat détermine si la communication justifie la demande d'une réponse à la Partie [paragraphe 14(2)].

Les auteurs de la communication allèguent que le Canada, et plus précisément la province de Québec, a omis d'assurer l'application efficace des articles 1, 4 et 5 de la *Loi sur les parcs* ainsi que la *Loi sur le développement durable* par son adoption en juin 2006 d'une loi qui a modifié les limites du parc national du Mont-Orford pour en distraire certaines terres dont celles affectées au centre de ski et au terrain de golf et pour en prévoir la vente par appel d'offres. Le Secrétariat a déterminé que la communication ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1). Les auteurs disposeront maintenant de 30 jours pour présenter une communication qui satisfasse aux critères mentionnés au paragraphe 14(1). Les motifs du Secrétariat sont exposés dans la Section III de la présente décision.

## II. RÉSUMÉ DE LA COMMUNICATION

Dans la communication SEM-02-007 (*Parc du Mont-Orford*), les auteurs allèguent qu'en vertu de l'article 1 de la *Loi sur les parcs*, les parcs nationaux du Québec sont établis de façon à assurer la conservation et la protection permanente de territoires représentatifs des régions naturelles du Québec ou de milieux naturels à caractère exceptionnel. Ils affirment que l'article 4 de la *Loi sur les parcs* prévoit des mesures à suivre pour modifier les limites d'un parc, y compris l'obligation de tenir des audiences publiques, et que l'article 5 interdit la vente ou l'échange de terrains faisant partie d'un parc national. Ils affirment que la *Loi 23*<sup>1</sup>, adoptée par le gouvernement du Québec le 13 juin 2006, contrevient aux articles 1, 4 et 5 de la *Loi sur les parcs* parce qu'elle modifie les limites du parc national du Mont-Orford sans suivre les procédures qui s'imposent et qu'elle permet la mise en vente des terres du parc affectées au centre de ski et au terrain de golf. Les auteurs affirment que la *Loi 23* contrevient également aux principes de développement durable établis dans la *Loi sur le développement durable*.

## III. ANALYSE

Aux termes de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat peut examiner toute communication présentée par une organisation non gouvernementale ou une personne et alléguant qu'une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement. Lorsque le Secrétariat est d'avis que la communication satisfait aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE, il entame un processus susceptible

---

1. *Loi permettant d'assurer l'agrandissement du parc national du Mont-Orford, la préservation de la biodiversité de territoires limitrophes et le maintien des activités récréotouristiques*, L.Q. 2006, c. 14.

de mener à la constitution d'un dossier factuel. Tel que souligné par le Secrétariat dans des décisions antérieures rendues aux termes du paragraphe 14(1), ce dernier n'est pas censé constituer un obstacle procédural insurmontable dans l'examen des communications<sup>2</sup>.

Dans le cas présent, le Secrétariat a déterminé que l'allégation contenue dans la communication ne satisfaisait pas aux exigences du début du paragraphe 14(1) qui stipule qu'une communication doit alléguer qu'« une Partie omet d'assurer l'application efficace de sa législation de l'environnement ». De fait, dans leur communication, les auteurs n'allèguent pas une omission dans l'application des dispositions réglementaires citées<sup>3</sup> ; ils estiment que l'adoption même de la *Loi 23* constitue une omission d'assurer l'application efficace des objectifs et des exigences de la *Loi sur les parcs* et de la *Loi sur le développement durable*.

Le Secrétariat a déjà eu à se pencher sur la question de savoir si l'acte de légiférer s'inscrit dans la notion d'application de la loi, dans le cadre de la communication SEM-95-002 (*Logging Rider*). Dans cette communication, les auteurs alléguaient que les États-Unis avaient omis d'assurer l'application efficace de plusieurs lois de l'environnement par l'adoption de la *Fiscal Year 1995 Supplemental Appropriations, Disaster Assistance and Rescissions Act*. Leurs allégations portaient sur une annexe à la loi – le « *Logging Rider* » – qui avait pour effet d'écarter l'application de toute autre loi de l'environnement relativement à un vaste programme de coupe de bois sur les terrains fédéraux des États-Unis. Le Secrétariat a déterminé à l'époque :

[TRADUCTION] La communication se rapporte à une loi promulguée ultérieurement qui a des effets sur l'application d'une loi déjà en vigueur sans directement abroger cette dernière. Le Secrétariat considère que la promulgation d'une loi qui modifie expressément la mise en application d'une loi environnementale préexistante devient essentiellement partie du plus vaste ensemble que constitue la législation en vigueur. Cela vaut même si la loi antérieure n'est pas modifiée ou abrogée et si la nouvelle loi a une durée d'application limitée. *En conséquence, le Secrétariat ne peut pas caractériser l'application d'un nouveau régime juridique comme étant l'omission d'appliquer un régime juridique antérieur.*<sup>4</sup>

2. Voir à ce sujet la Décision du Secrétariat en vertu du paragraphe 14(1) (26 mai 1998) concernant la communication SEM-97-005 (*Biodiversité*), ainsi que la Décision en vertu des paragraphes 14(1) et (2) (8 septembre 1999) concernant la communication SEM-98-003 (*Grands Lacs*).
3. *Ibid.*
4. SEM-95-002 (*Logging Rider*), Décision en vertu du paragraphe 14(1) (8 décembre 1995) (italiques ajoutés).

Le Secrétariat est d'avis que ces considérations s'appliquent également dans le cas présent<sup>5</sup>. À l'instar du Congrès des États-Unis qui a jugé que la seule façon d'éviter la conformité aux lois environnementales en vigueur (dans le cas de son programme accéléré de coupe de bois) était d'adopter une nouvelle loi, l'Assemblée nationale du Québec a décidé qu'une nouvelle loi était nécessaire afin d'écarter les dispositions de la *Loi sur les parcs* et d'autres lois non compatibles avec le plan du gouvernement du Québec visant à mettre en vente le centre de ski et le terrain de golf du parc national du Mont-Orford.

Par conséquent, conformément aux termes de l'article 14 de l'ANACDE, le Secrétariat ne peut pas considérer l'adoption d'une nouvelle loi (la *Loi 23*) comme une omission d'assurer l'application efficace des lois existantes (la *Loi sur les parcs* et la *Loi sur le développement durable*).

#### IV. CONCLUSION

Pour les motifs susmentionnés, le Secrétariat estime que la communication SEM-07-002 (*Parc du Mont-Orford*) ne satisfait pas aux critères énoncés au paragraphe 14(1) de l'ANACDE. Toutefois, conformément au paragraphe 6.2 des *Lignes directrices relatives aux communications sur les questions d'application visées aux articles 14 et 15 de l'ANACDE*, les auteurs disposent d'un délai de 30 jours pour présenter au Secrétariat une communication conforme aux critères énoncés au paragraphe 14(1).

Respectueusement soumis ce 12 mars 2007.

**Secrétariat de la Commission de coopération environnementale**

*(original signé)*

Geoffrey Garver

Directeur, Unité des communications sur les questions d'application

c.c. : David McGovern, Environnement Canada

Judith E. Ayres, US EPA

Enrique Lendo, Semarnat

Adrián Vázquez, Directeur exécutif du Secrétariat de la CCE

Auteurs de la communication

---

5. Le Secrétariat note que l'article 36 de la *Loi 23* prévoit explicitement que l'article 4 de la *Loi sur les parcs* ne s'applique pas à la modification des limites du parc national du Mont-Orford.

**SEM-07-003**  
*(Cacería de Focas)*

**PETICIONARIOS:** CENTRO MEXICANO DE DERECHO  
AMBIENTAL A.C. Y OTROS

**PARTE:** CANADÁ

**FECHA:** 26 de junio de 2007

**RESUMEN:** Los Peticionarios aseveran que el gobierno de Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la cacería anual de focas arpa que se realiza durante la primavera, en el Golfo de San Lorenzo y frente a la costa de Terranova y Labrador, Canadá.

**DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1)** Determinación de que la petición no cumple con  
**(13 de julio de 2007)** los criterios establecidos en el artículo 14(1).

**Petición revisada** Determinación de que la petición no cumple con  
**ART. 14(1) Y 14(2)** los criterios establecidos en el artículo 14(1).  
**(6 de septiembre**  
**de 2007)**



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

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

<b>Peticionarios:</b>	Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. Conservación de Mamíferos, A.C.
<b>Parte:</b>	Canadá
<b>Petición original:</b>	26 de junio de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	13 de julio de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-07-003 ( <i>Cacería de focas</i> )

---

### I. INTRODUCCIÓN

El 26 de junio de 2007, Centro Mexicano de Derecho Ambiental A.C. (CEMDA) y Conservación de Mamíferos, A.C. (Comarino) (los "Peticionarios") presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental ("Secretariado") una petición ciudadana de conformidad con el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o "Acuerdo"). Los Peticionarios aseguran que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la cacería anual de focas arpa fuera de la costa este de Canadá.

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-07-003 (*Cacería de focas*) no cumple con todos los requisitos del Artículo 14(1) y a continuación expone las razones de su determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que Canadá, en particular el Departamento de Pesca y Océanos,<sup>1</sup> está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva del artículo 2(1) de la Ley Canadiense de Protección Ambiental (*Canadian Environmental Protection Act, 1999*, CEPA)<sup>2</sup> y del preámbulo de la Ley de Océanos de Canadá (*Oceans Act*)<sup>3</sup> al no aplicar el principio precautorio durante el establecimiento de la cuota anual para la caza de focas arpa, y al permitir que durante cuatro de los últimos cinco años se excediera tal cuota.<sup>4</sup>

Asimismo, según los Peticionarios, Canadá no está implementando el principio precautorio al fijar el Total de Captura Permitida por encima del rendimiento sustentable (cifra de restitución);<sup>5</sup> al hacer caso omiso de la incertidumbre en los datos científicos disponibles cuando establece la cuota de reemplazo con base en el estimado medio sin reconocer que el número "verdadero" tiene una probabilidad de 50 % de estar por debajo o por encima de este cálculo;<sup>6</sup> al extender la fecha de cierre de la cacería después de que las autoridades tuvieron conocimiento de haberse alcanzado el Total de Captura Permitida;<sup>7</sup> y al permitir que siguiera adelante la cacería de focas a pesar de la amplia preocupación por el efecto de la disminución de la capa de hielo necesaria para la supervivencia de crías de focas arpa.<sup>8</sup>

Los Peticionarios sostienen además que la vasta mayoría de los cazadores no siguen al pie de la letra las disposiciones legislativas que prescriben los instrumentos y métodos para matar focas (artículos 28 y 29 del Reglamento de Mamíferos Marinos [*Marine Mammals Regulations*, MMR] adoptado en conformidad con la Ley de Pesca federal).<sup>9</sup> Así, afirman que "está prohibido cazar una foca sin haberse cerciorado que la anterior está efectivamente muerta" (utilizando la prueba del parpadeo – *blinking reflex test*<sup>10</sup>), "y mucho menos se puede quitar la piel de la foca sin que ésta esté muerta."<sup>11</sup> Aseveran además:

- 
1. Petición, p. 1.
  2. *Ibid.*, pp. 2-3.
  3. *Ibid.*, pp. 3-4.
  4. *Ibid.*, pp. 6-10.
  5. *Ibid.*, p. 7.
  6. *Ibid.*, p. 8.
  7. *Ibid.*, p. 7.
  8. *Ibid.*, pp. 8-9.
  9. *Ibid.*, pp. 5-6.
  10. *Ibid.*, p. 5.
  11. *Ibid.*, p. 5.

El anterior procedimiento está claramente diseñado para **minimizar la crueldad de la cacería y el sufrimiento que las focas arpa padecen** [negritas en el original]. No obstante lo anterior, *de facto* vemos que debido a las condiciones en que se realiza la cacería, dicho método no es seguido al pie de la letra por la vasta mayoría de los cazadores [...].<sup>12</sup>

Según los Peticionarios, esto demuestra que las autoridades han tenido una falta de aplicación efectiva de estas disposiciones<sup>13</sup> y de la sección del Código Criminal que prohíbe causar sufrimiento innecesario a los animales (446.1).<sup>14</sup>

La petición se acompaña de textos integrales de estudios llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales de defensa de los animales y otros documentos citados en la petición, además de un video.

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado determina que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte materia de la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>15</sup> por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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.”<sup>16</sup> Los peticionarios

12. *Ibid.*, pp. 5-6.

13. *Ibid.*, p. 6.

14. *Ibid.*

15. Véase en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998); y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme al artículo 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

16. El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14 (1) del Acuerdo. Véase SEM-99-002 (*Aves Migratorias*) Determinación conforme al artículo 14 (1) y (2) (23 de diciembre de 1999).

son asociaciones civiles sin vinculación gubernamental.<sup>17</sup> La petición se enfoca en supuestas omisiones en la aplicación de la ley y no asevera que haya alguna deficiencia en la ley.<sup>18</sup> Las afirmaciones cumplen también con el requisito temporal de aseverar que existe una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>19</sup> Sin embargo, como se explica a continuación, no todas las disposiciones identificadas en la petición son “legislación ambiental” para efectos del ACAAN, y las que lo son no se aplican a los hechos señalados en la petición.<sup>20</sup>

De acuerdo con el ACAAN, “legislación ambiental” incluye 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, *inter alia*, la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas.<sup>21</sup>

Los artículos 28 y 29 del MMR prescriben los instrumentos y métodos para matar focas. El artículo 446 del Código Criminal de Canadá prohíbe causar sufrimiento innecesario a los animales. El propósito principal de estas tres disposiciones es evitar el sufrimiento innecesario de los animales. Asimismo, si bien el propósito de estas disposiciones es proteger fauna silvestre (focas), tienen como finalidad evitar el sufrimiento innecesario de los animales y no la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, tal como lo requiere el artículo 45(2) del ACAAN.

Por lo tanto, el Secretariado determina que de acuerdo con el párrafo inicial del artículo 14(1) y la definición de legislación ambiental que se encuentra en el artículo 45(2) del ACAAN, no puede revisar los alegatos de la petición que aseveran una omisión en la aplicación efectiva de los artículos 28 y 29 del MMR y del artículo 446 del Código Criminal de Canadá.

La petición asevera una falta en la aplicación efectiva del artículo 2(1) de CEPA y del preámbulo de la *Ley de Océanos* de Canadá en cuanto a la supuesta omisión de Canadá de aplicar el principio precautorio al establecer y vigilar el cumplimiento de la cuota anual para la caza de focas arpa.<sup>22</sup> Las disposiciones de referencia de la CEPA y de la *Ley de*

---

17. La petición no contiene información respecto de la asociación Comarino.

18. Petición, pp. 1-2, 14.

19. *Ibid.*

20. Véase el artículo 45(2) del ACAAN.

21. Artículo 45(2)(a)(iii) del ACAAN.

22. Petición, pp. 2-4 y 7-10.

Océanos de Canadá son legislación ambiental porque se ajustan a la definición de “legislación ambiental” que contiene el artículo 45(2)(a) del ACAAN. Sin embargo, no se aplican al establecimiento y a la vigilancia de la cuota para la caza de focas arpa establecida dentro del marco legislativo de la Ley de Pesca federal.

Así, de acuerdo con el texto de esa disposición, el artículo 2(1) de CEPA se aplica únicamente a las actuaciones del gobierno de Canadá en la administración de dicha ley, no en la administración de la Ley de Pesca. Por su parte, la Ley de Océanos dispone que la estrategia de océanos que adoptará el gobierno de Canadá se elaborara basado en un enfoque precautorio.<sup>23</sup> Sin embargo, los alegatos de la petición se centran en las cuotas establecidas dentro de los planes de manejo para la caza de focas en el Atlántico, los cuales se adoptan bajo el régimen de la Ley de Pesca, no la Ley de Océanos. Por lo tanto, el Secretariado determina que respecto a las aseveraciones de la petición que se refieren al establecimiento y a la vigilancia de la cuota anual para la caza de focas arpa, no se identifican las disposiciones legislativas en cuanto a cuya aplicación Canadá estuviese, según los Peticionarios, incurriendo en omisiones.

#### **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

A pesar de que la petición no cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14(1), el Secretariado revisó la petición para verificar su conformidad con los seis requisitos del artículo 14(1). El Secretariado determinó que la petición no satisface todos estos requisitos. El razonamiento del Secretariado se expone a continuación.

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en español, un idioma designado por las Partes para la presentación de peticiones.<sup>24</sup>
- b. La petición satisface el Artículo 14(1)(b) por lo que respecta a CEMDA, pero no en cuanto a Comarino, ya que la petición no incluye su domicilio postal.<sup>25</sup>

---

23. Artículo 30(c) de Ley de Océanos.

24. Apartado 3.2 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (en adelante, las “Directrices”) : “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones.”

25. Apartado 3.4 de las Directrices : “Las peticiones deben incluir el domicilio postal completo de los Peticionarios.”

- c. La petición no cumple el requisito del Artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla. Los apéndices de la petición contienen copias de estudios y presentaciones a los que alude la petición. Sin embargo, y como ya se señaló más adelante, la petición no se refiere a disposiciones legislativas ambientales aplicables en cuanto al establecimiento y a la vigilancia de las cuotas para la cazaría de focas arpa.

Más aún, de acuerdo con las Directrices, una petición debe abordar los factores a ser considerados y que se encuentran identificados en el artículo 14(2) del ACAAN.<sup>26</sup> No obstante, la petición no menciona la cuestión del daño a la que se refiere el artículo 14(2)(a) del ACAAN. La petición tampoco menciona si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de Canadá, de acuerdo con el artículo 14(2)(c).

- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria, ni tampoco parece intrascendente.<sup>27</sup>
- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades de Canadá. La petición se acompaña de una copia de una carta (en español) dirigida por CEMDA al Embajador de Canadá en México el 4 de junio de 2007 y una copia de la respuesta de la embajada (en español), con fecha 7 de junio 2007.<sup>28</sup> Es de notar que las Directrices precisan que las autoridades pertinentes son los organismos del gobierno encargados, de acuerdo con la legislación de la Parte, de la aplicación de la ley ambiental en cuestión.<sup>29</sup> El ministerio de Pesca y Océanos de Canadá es la autoridad encargada de la aplicación de la Ley de Pesca federal y de sus reglamentos. Sin embargo, en este caso, la carta de repuesta de la embajada habla a nombre de Pesca y Océanos Canadá y señala que el punto de vista de los Peticionarios esta siendo tomado en consideración por Pesca y Océanos Canadá al

---

26. Apartado 5.6 de las Directrices.

27. Ver también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, tomará en cuenta : (i) "si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición"; y (ii) "si la petición parece intrascendente".

28. Apéndice 1 de la petición.

29. Apartado 5.5 de las Directrices.

tomar decisiones administrativas. Así, el Secretariado determina que en éste caso, se cumplió con el requisito del artículo 14(1)(e) del ACAAN.

- f. Por último, en cuanto a CEMDA, la petición se presenta por una organización no gubernamental establecida en el territorio de una Parte. En cuanto a Comarino, el cumplimiento con ese criterio no se puede verificar ya que la petición carece de información respecto a su domicilio.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-07-003 (*Cacería de focas*) no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1). De acuerdo con los apartados 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica a CEMDA que los Peticionarios cuentan con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpla con los criterios del artículo 14(1), de otra manera dará por terminado el proceso bajo el trámite de esta petición.

#### Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

*(firma en el original)*  
por: Katia Opalka  
Oficial Jurídica  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Judith E. Ayres, US-EPA  
Adrián Vázquez Gálvez, director ejecutivo de la CCA  
Gustavo Alanís Ortega, CEMDA



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement on Environmental Cooperation

<b>Submitters:</b>	<i>Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.</i> <i>Conservación de Mamíferos, A.C.</i> Humane Society International
<b>Party:</b>	Canada
<b>Revised submission:</b>	23 August 2007
<b>Original submission:</b>	26 June 2007
<b>Date of determination:</b>	6 September 2007
<b>Submission no.:</b>	<b>SEM-07-003 (<i>Seal Hunting</i>)</b>

---

#### I. INTRODUCTION

On 26 June 2007, *Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C.* (CEMDA) and *Conservación de Mamíferos, A.C.* (COMARINO) filed a citizen submission with the Secretariat (the “Secretariat”) of the Commission for Environmental Cooperation pursuant to Article 14 of the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC or “Agreement”). They asserted that Canada is failing to effectively enforce provisions of law with respect to the harp seal hunt that takes place every year off the East Coast of Canada.

On 13 July 2007, the Secretariat determined that submission SEM-07-003 (*Seal Hunting*) did not meet all the requirements of NAAEC Article 14(1). Pursuant to Guideline 6.2 of the CEC Council’s “Guidelines for Submissions on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation” (the “Guidelines”), the Secretariat notified CEMDA and COMARINO that

they had 30 days in which to provide the Secretariat with a submission that meets the criteria for admissibility contained in NAAEC Article 14(1). On 23 August 2007, the Submitters listed above provided the Secretariat with a revised submission. The Secretariat has determined that the revised submission does not meet all the criteria for admissibility contained in NAAEC Article 14(1), for the reasons set out below. Pursuant to Guideline 6.3, the process is now terminated with respect to the submission.

## II. SUMMARY OF THE REVISED SUBMISSION

In the revised submission, the Submitters assert that Canada, in particular the Department of Fisheries and Oceans,<sup>1</sup> is failing to effectively enforce Sections 8, 28 and 29 of the Marine Mammal Regulations (MMR) adopted under the federal *Fisheries Act*.<sup>2</sup> These provisions prescribe instruments and methods for killing seals during the commercial seal hunt.<sup>3</sup>

According to the Submitters, the commercial seal hunt is inherently cruel because of the environment in which it operates: Over 1,000 fishing vessels operating in an area of hundreds of thousands of square miles of ocean, with more than 100,000 seals being killed over two or three day periods.<sup>4</sup> According to the Submitters,

Based on these facts, it has been the position of the Submitters that the Canadian commercial seal hunt be permanently stopped. It is our strong belief that the seal hunt cannot be carried out in an acceptably humane manner based on current law regardless of the level of enforcement. That being said, it is also the position of Submitters that by engaging in the CEC Submission in [*sic*] Enforcement Matters process, and it if [*sic*] results in the Canadian government actually attempting to enforce the provisions of the Canadian Marine Mammal Regulations (MMRs) discussed herein, the hunt could be carried out in a *slightly less inhumane* manner resulting in fewer seals suffering from cruel treatment at the hands of hunters.<sup>5</sup>

The revised submission contains a series of arguments in favour of considering Sections 8, 28 and 29 of the MMR as falling within the definition of environmental law found at NAAEC Article 45(2).<sup>6</sup> It also

---

1. Revised submission, p. 1.

2. Revised submission, p. 3.

3. *Ibid.*

4. Revised submission, p. 2.

5. *Ibid.*

6. Revised submission, pp. 4-9.

presents conclusions from veterinary reports expressing concerns regarding compliance with, and enforcement of, Sections 8, 28 and 29 of the MMR, along with video evidence.<sup>7</sup>

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then considers whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon the factors contained in Article 14(2). As noted by the Secretariat in previous determinations, Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.<sup>8</sup> The Secretariat considered the submission with this perspective in mind.

#### A. Opening Phrase of Article 14(1)

The opening phrase of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission “from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]”.<sup>9</sup> The Submitters are nongovernmental, civil associations.<sup>10</sup> The allegations also comply with the temporal requirement that the submission assert an ongoing failure to effectively enforce an environmental law.<sup>11</sup> However, the provisions identified in the revised submission are not “environmental law” for the purposes of the NAAEC.<sup>12</sup>

Under the NAAEC, “environmental law” means any statute or regulation of a Party, or provision thereof, the primary purpose of which is the protection of the environment, or the prevention of a danger to human life or health, through, *inter alia*, the protection of wild flora or fauna, including endangered species, their habitat and specially protected natural areas.<sup>13</sup>

7. Revised submission, pp. 10-11.

8. In this regard see SEM-97-005 (*Biodiversity*), Determination in accordance with Article 14(1) (26 May 1998) and SEM-98-003 (*Great Lakes*), Determination in accordance with Articles 14(1) and (2) (8 September 1999).

9. The Secretariat has already determined the parameters in the first sentence of Article 14(1) of the Agreement. See SEM-99-002 (*Migratory Birds*), Determination in accordance with Article 14 (1) and (2) (23 December 1999).

10. Revised submission at 1.

11. *Ibid.*

12. See Article 45(2) of the NAAEC.

13. Article 45(2)(a)(iii) of the NAAEC.

Sections 28 and 29 of the MMR prescribe instruments and methods for killing seals, and Section 8 provides: “No person shall attempt to kill a marine mammal except in a manner that is designed to kill it quickly.” The primary purpose of these three provisions is preventing cruelty to animals. As explained by the Secretariat previously, while the purpose of these provisions is to protect wild fauna (seals), their primary purpose is the prevention of cruelty to animals and not the protection of the environment or the prevention of a danger to human life or health, as required by Article 45(2) of the NAAEC.<sup>14</sup>

#### IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat determines that it cannot examine the revised submission pursuant to NAAEC Article 14(1) because it does not assert a failure to effectively enforce environmental law. Pursuant to Guideline 6.3, the Secretariat hereby informs the Submitters that the process is terminated with respect to the submission, SEM-07-003 (*Seal Hunting*).

#### Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

*(original signed)*

per: Felipe Adrián Vázquez Gálvez  
Executive Director

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Jerry Clifford, US-EPA  
Submitters

---

14. SEM-07-003 (*Seal Hunting*), Determination in accordance with Article 14(1) (13 July 2007).

## **SEM-07-004**

*(Río St. Clair)*

**PETICIONARIOS:** ODAY SALIM Y OTROS

**PARTE:** CANADÁ

**FECHA:** 25 de julio de 2007

**RESUMEN:** Los Peticionarios sostienen que Canadá está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental al no impedir el derrame de aguas residuales y sustancias químicas en el río St. Clair en Sarnia, Ontario, y no notificar los incidentes de derrames a las zonas río abajo en el corredor fluvial St. Clair-Detroit.

### **DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1)** Determinación de que la petición no cumple con  
**(1 de agosto de 2007)** los criterios establecidos en el artículo 14(1).



## Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation

### Determination in accordance with Article 14(1) of the North American Agreement for Environmental Cooperation

**Submitters:** St. Clair Channelkeeper  
Environmental Law Society of Wayne State  
University Law School  
Brendan Frey  
Noah Hall  
Doug Martz  
Andrea Montbriand  
Oday Salim

**Parties:** Canada

**Date received:** 25 July 2007

**Date of determination:** 1 August 2007

**Submission no.:** SEM-07-004 (*St. Clair River*)

---

#### I. INTRODUCTION

On 25 July 2007, the Submitters listed above filed with the Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation (the “Secretariat”) a submission on enforcement matters pursuant to Article 14 of the *North American Agreement on Environmental Cooperation* (“NAAEC” or “Agreement”). Under Article 14 of the NAAEC, the Secretariat may consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the Agreement is failing to effectively enforce its environmental law if the Secretariat finds that the submission meets the requirements of Article 14(1). If the Secretariat determines that a submission meets those requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission (Article 14(2)).

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce Section 3 of the federal International Boundary Waters Treaty Act<sup>1</sup> (“IBWTA”) and not meeting its obligations under Article IV of the 1909 Treaty Relating to Boundary Waters between Canada and the United States (the “Treaty” or “BWT”) by allowing polluted water to flow across the border, to the injury of health and property in the United States. According to the Submitters, Canada is failing to prevent spills of sewage and chemicals to the St. Clair River in Sarnia, Ontario, notify downstream areas when spills occur, and match US efforts to contain damage from spills through early-warning technology.

The Secretariat has determined that the submission does not satisfy Article 14(1) of the NAAEC and provides the reasons for this determination below.

## II. SUMMARY OF THE SUBMISSION

The Submitters assert that Canada is failing to effectively enforce Section 3 of the IBWTA and Article IV of the BWT by allowing frequent and substantial quantities of pollutants to flow from petrochemical facilities in Sarnia, Ontario into the St. Clair River and Lake St. Clair, causing injury to health and property of the United States and its citizens.<sup>2</sup>

The submission contains information regarding chemical and sewage spills to the St. Clair River that occurred in Canada and which the Submitters claim polluted US waters.<sup>3</sup> According to the Submitters, spills originating in Canada harm water quality and the surrounding environment, and spilled materials such as hydrocarbons, cement and lime solution are known to have various negative health effects such as eye and skin irritations, respiratory problems, central nervous system depression, and anemia, among others.<sup>4</sup> According to the Submitters, spills in Canada have placed an economic burden on Southeastern Michigan generally, and especially on Macomb County and its residents.<sup>5</sup> The Submitters claim that when spills are the result of inadequate rainwater management or other sewage-related problems, Michigan residents suffer harm in the form of beach closings and general public

---

1. R.S.C. 1985, c. I-17.

2. Submission at 4.

3. Submission at 5-6 and Appendices 4-9, 13.

4. Submission at 6-7.

5. Submission at 7.

anxiety about being in or around the water.<sup>6</sup> The Submitters allege that despite a 2006 report of the International Joint Commission which found inadequate data, communication and enforcement for cross-border spill management in the St. Clair-Detroit River corridor, Canada has offered little response to invitations from local authorities in the United States to match US efforts to improve spill prevention and notification through the purchase and installation of state-of-the-art, real-time water quality monitoring technology, ideally as part of a linked Canada-US system.<sup>7</sup> According to the Submitters, the issue is an international one, and for over a decade, citizen groups and political subdivisions in the United States have mounted public campaigns about spills urging Canadian and US officials to address the lack of enforcement and notification.<sup>8</sup>

### III. ANALYSIS

Article 14 of the NAAEC directs the Secretariat to consider a submission from any nongovernmental organization or person asserting that a Party to the NAAEC is failing to effectively enforce its environmental law. When the Secretariat determines that a submission meets the Article 14(1) requirements, it then determines whether the submission merits requesting a response from the Party named in the submission based upon a consideration of the factors contained in Article 14(2). As the Secretariat has noted in previous Article 14(1) determinations,<sup>9</sup> Article 14(1) is not intended to be an insurmountable procedural screening device.

The opening phrase of Article 14(1) authorizes the Secretariat to consider a submission “from any nongovernmental organization or person asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental law [...]” The submission does not meet this requirement. In an earlier determination, the Secretariat concluded:

In sum, it is not clear whether the anti-pollution provision in Article IV of the Boundary Waters Treaty is part of the domestic law of Canada. The question remains unresolved. Considering that the law is unclear and unsettled on whether Article IV is considered part of the domestic law in

---

6. *Ibid.*

7. Submission at 6.

8. Submission at 7-8.

9. See e.g. SEM-97-005 (*Biodiversity*), Determination pursuant to Article 14(1) (26 May 1998) and SEM-98-003 (*Great Lakes*), Determination pursuant to Article 14(1) & (2) (8 September 1999).

Canada or the United States so as to be considered equivalent to a statutory provision, the Secretariat is unable to conclude that the anti-pollution provision in Article IV meets the definition of "environmental law" in NAAEC Article 45(2)(a). Additional clarity would be required on these questions for the Secretariat to proceed with a submission asserting a failure to effectively enforce the anti-pollution provision in Article IV.<sup>10</sup>

The Submitters assert that "[t]he Devils Lake determination was made in response to a submission that only alleged violations of the Treaty, not the Act. In contrast, we submit that Canada is failing to enforce Section 3 of the [IBWTA]."<sup>11</sup> Section 3 of the IBWTA provides:

The laws of Canada and of the provinces are hereby amended and altered so as to permit, authorize and sanction the performance of the obligations undertaken by His Majesty in and under the treaty, and so as to sanction, confer and impose the various rights, duties and disabilities intended by the treaty to be conferred or imposed or to exist within Canada.

While the Devils Lake submission did not invoke Section 3 of the IBWTA, the Secretariat, in its Article 14(1) determination, examined whether Section 3 incorporated Article IV of the BWT into the domestic law of Canada.<sup>12</sup> It found that although the IBWTA clearly brings certain provisions of the Boundary Waters Treaty within Canadian domestic law, it does not clearly do so with respect to the anti-pollution provision of Article IV.<sup>13</sup> The Secretariat has reviewed the caselaw filed by the Submitters in support of the submission and finds that it does not shed light on whether the IBWTA makes the anti-pollution provision of Article IV of the BWT part of the domestic law of Canada.<sup>14</sup>

According to the Submitters, Section 3 of the IBWTA "[...] should be read in light of subsequent Canadian statutes that echo Article IV's mandate not to pollute transboundary waters,"<sup>15</sup> and they cite as examples s. 36(3) of the federal *Fisheries Act*<sup>16</sup> and s. 30(1) of the *Ontario Water Resources Act*.<sup>17</sup> The Secretariat is aware that in Canada, governments

---

10. SEM-06-002 (*Devils Lake*), Determination pursuant to Article 14(1) (21 August 2006).

11. Submission at 9.

12. SEM-06-002 (*Devils Lake*), Determination pursuant to Article 14(1) (21 August 2006).

13. *Ibid.* See also P. Muldoon, D. Scriven and J. Olson, *Cross-Border Litigation* (Toronto: Carswell, 1986) at 121-22.

14. Submission, Appendix 3 and Appendix 22.

15. Submission at 9.

16. R.S.C. 1985, c. F-14.

17. R.S.O. 1990, c. O.40.

have adopted laws prohibiting domestic and international water pollution.<sup>18</sup> However, the submission does not focus on the enforcement of provisions contained in those laws. Rather, the submission focuses on Section 3 of the IBWTA and Article IV of the Treaty. As explained above, because it is not sufficiently clear that the IBWTA incorporates Article IV of the BWT into the domestic law of Canada, the Secretariat concludes that the submission does not meet the requirements contained in the opening phrase of Article 14(1) of the NAAEC.

Because the Secretariat has determined that the submission does not meet the requirements contained in the opening phrase of Article 14(1), there is no need for a detailed analysis of whether the submission satisfies the admissibility criteria under Article 14(1). However, the Secretariat notes that the submission lacks information in a number of areas. For example, addresses are missing for all Submitters but one (Art. 14(1)(b) and (f)),<sup>19</sup> and it is not clear whether Andrea Montbriand is one of the Submitters. Furthermore, as regards the requirement, in Article 14(1)(c), that the submission contain sufficient information to allow the Secretariat to review it, the Secretariat notes the lack of information regarding whether relevant Canadian authorities have responded to communications regarding matters raised in the submission and regarding criteria in Article 14(2)(c), for example, as regards any remedy available under Section 5 of the IBWTA.<sup>20</sup>

#### IV. DETERMINATION

For the foregoing reasons, the Secretariat has determined that submission SEM-07-004 (*St. Clair River*) does not meet all the criteria for admissibility contained in NAAEC Article 14. Pursuant to Guideline 6.2 of the *Guidelines for Submission on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation*, the Secretariat will terminate the Article 14 process with respect to this submission, unless the Submitters provide the Secretariat with a submission that conforms to the criteria of Article 14(1) and the Guidelines within 30 days after receipt of this determination.

---

18. See e.g. *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, S.C. 1999, c. 33, ss. 175 *et seq.*

19. See Guideline 3.4 of the *Guidelines for Submission on Enforcement Matters under Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* [hereinafter "Guidelines"].

20. See Guidelines 5.5 and 5.6.

Respectfully submitted,

**Secretariat of the Commission for Environmental Cooperation**

*(original signed)*

Katia Opalka  
Legal Officer

c.c.: Jerry Clifford, US-EPA  
David McGovern, Environment Canada  
Enrique Lendo, Semarnat  
Felipe Adrián Vázquez-Gálvez, CEC  
Oday Salim

## **SEM-07-005**

### ***(Residuos de Perforación en Cunduacán)***

**PETICIONARIOS:** ASOCIACIÓN ECOLÓGICA SANTO TOMÁS,  
Y OTROS

**PARTE:** MÉXICO

**FECHA:** 26 de julio de 2007

**RESUMEN:** Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que realiza la empresa Consorcio de Arquitectura y Ecología (Caresa) en el municipio de Cunduacán, Tabasco.

#### **DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1)**  
**(12 de septiembre**  
**de 2007)** Determinación de que la petición no cumple con los criterios establecidos en el artículo 14(1).

**Petición revisada**  
**ART. 14(1) Y 14(2)**  
**(13 de diciembre**  
**de 2007)** Determinación de que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a la Parte una respuesta, en términos del artículo 14(2).



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

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

<b>Peticionarios:</b>	Colonia Los Aguilares Comité de Derechos Humanos de Tabasco Asociación Ecológica Santo Tomás
<b>Representados por:</b>	Víctor Manuel Hernández Mayo Efraín Rodríguez León José Manuel Arias Rodríguez
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	26 de julio de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	12 de septiembre de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-07-005</b> ( <i>Residuos de perforación en Cunduacán</i> )

---

### I. INTRODUCCIÓN

El 26 de julio de 2007, Víctor Manuel Hernández Mayo, Efraín Rodríguez León y José Manuel Arias Rodríguez, en representación de la colonia Los Aguilares, el Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. y la Asociación Ecológica Santo Tomás, A.C. (los "Peticionarios"), respectivamente, presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición ciudadana, en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que realiza la empresa

Consortio de Arquitectura y Ecología (“Caresa”) en el municipio de Cunduacán, Tabasco.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición satisface tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

El Secretariado ha determinado que la petición recibida no cumple con todos los requisitos del artículo 14(1) por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 28, fracción IV, 170 y 170 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 97 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), y 5, inciso M, fracción I, del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA), así como la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-1996<sup>1</sup> en relación con un proyecto promovido por la empresa Caresa para la construcción y operación de una planta de tratamiento de lodos, recortes de perforación, aguas residuales y residuos industriales (el “Proyecto”).<sup>2</sup> Los Peticionarios manifiestan que el Proyecto se realiza a una distancia de 25 metros de la comunidad denominada Plátano, 1ª sección, en el municipio de Cunduacán, Tabasco.<sup>3</sup>

Los Peticionarios aseveran que Caresa inició el Proyecto sin contar con la debida autorización materia de impacto ambiental y que para su obtención, la empresa no proporcionó información veraz sobre el inicio de actividades del Proyecto.<sup>4</sup> Los Peticionarios señalan que Caresa

---

1. Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura, y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

2. Petición, pp. 2-3.

3. *Ibid.*, p. 4.

4. *Ibid.*, pp. 3-4.

depositó lodos de perforación sin autorización previa y sin observar la normatividad ambiental para el acondicionamiento del sitio.<sup>5</sup>

La autorización en materia de impacto ambiental emitida por la Dirección General de Impacto Ambiental (DGIRA) indica que Caresa:

[...] utilizó recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida por la Profepa, dichos recortes se emplearon para el relleno del predio donde se pretende llevar a cabo el **proyecto** [...]<sup>6</sup>

Los Peticionarios aseveran que a pesar de que la autoridad estableció como condicionante la restauración previa del sitio, ésta no fijó un plazo para su cumplimiento ni consideró otras medidas para la protección del ambiente y la salud humana.<sup>7</sup> Los Peticionarios solicitaron a la delegación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en el estado de Tabasco hacer efectivo el cumplimiento de las condicionantes de la autorización de impacto ambiental pero, aseveran, no encontraron una respuesta satisfactoria.<sup>8</sup>

Los Peticionarios señalan que interpusieron una denuncia popular el 20 de abril de 2005 ante diversas autoridades, incluida la delegación de la Profepa en Tabasco, pero que ésta no informó adecuadamente respecto del estado de la denuncia, a pesar de haberlo solicitado repetidamente. Aseveran que en noviembre de 2006 la delegación estatal de la Profepa informó a los entonces denunciantes la imposición de medidas correctivas así como una multa a Caresa.<sup>9</sup> Los Peticionarios solicitaron a la delegación de la Profepa más información sobre las medidas impuestas, el término para su cumplimiento y el monto de la sanción económica, lo que la autoridad supuestamente se ha negado a proporcionar.<sup>10</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación

5. *Ibid.*, pp. 4-5.

6. Anexo de la petición: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05 de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, p. 12. Énfasis en el original.

7. Petición, p. 6.

8. *Ibid.*, p. 7.

9. Anexo de la petición: Acuerdo resolutivo del expediente PFPA/TAB/DQ/78/0055-05.GUADALUPE de fecha 16 de noviembre de 2006.

10. Petición, p. 9.

gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>11</sup> por lo que el Secretariado analizó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental.” El artículo 45(1) del ACAAN define “organización sin vinculación gubernamental” como “cualquier organización o asociación científica, profesional, de negocios, no lucrativa, de interés público, u otra organización o asociación que no sea parte del gobierno ni esté bajo su dirección”. En otras determinaciones, el Secretariado ha considerado que las entidades de gobierno no pueden considerarse organizaciones sin vinculación gubernamental.<sup>12</sup> La información de la petición, si bien identifica correctamente a los Peticionarios, no es clara en cuanto a la vinculación de la colonia Los Aguilares con el gobierno del municipio de Cunduacán,<sup>13</sup> por lo que los Peticionarios deben aclarar su situación al Secretariado para cumplir con el requisito de elegibilidad.<sup>14</sup> Dicha consideración no afecta el trámite de la petición respecto del Comité de Derechos Humanos de Tabasco y la Asociación Ecológica Santo Tomás, las cuales parecen ser organizaciones sin vinculación gubernamental.

11. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).
12. SEM-03-001 (*Ontario Power Generation*), Determinación conforme al artículo 14(1) (15 de julio de 2003).
13. El 27 de julio de 2007 el Secretariado solicitó a los Peticionarios una aclaración respecto de las organizaciones que presentan la petición. Los Peticionarios contestaron el 31 de julio de 2007 manifestando que la petición se presenta por Víctor Manuel Hernández Mayo en representación de la colonia los Aguilares, perteneciente a la ranchería Plátano, primera sección, del municipio de Cunduacán, Tabasco, México; Efraín Rodríguez León, en representación del Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C., y José Manuel Arias Rodríguez, en representación de la Asociación Ecológica Santo Tomas A.C. El documento original de la petición muestra, además, un sello con el escudo de los Estados Unidos Mexicanos que dice “H. Ayuntamiento Constitucional de Cunduacán”.
14. En este sentido, los artículos 94 y 96 de la Ley Orgánica de los Municipios del estado de Tabasco sientan las bases para la promoción de la participación ciudadana mediante la integración de organizaciones tales como colonias, fraccionamientos, villas y rancherías.

Una vez hecho el análisis sobre esta premisa, el Secretariado determina: i) si la petición “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia; ii) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajustan al concepto que da el ACAAN de “legislación ambiental” en su artículo 45(2), y iii) si las afirmaciones cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>15</sup>

El Secretariado determinó que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

A continuación, tras examinar las disposiciones legales citadas en la petición, el Secretariado encontró que si bien son legislación ambiental, algunas de ellas no fueron citadas correctamente por los Peticionarios, o no pueden considerarse para su análisis.

El artículo 28, fracción IV, de la LGEEPA sienta la obligación obtener una autorización en materia de impacto ambiental previo al inicio de las obras o actividades de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, por lo que se trata de una disposición que claramente califica como legislación ambiental.

Ahora bien la petición cita el artículo 170, pero transcribe el 170 bis. El primero se refiere a las medidas de seguridad que puede ordenar la autoridad en caso de riesgo inminente de desequilibrio ecológico; el artículo 170 bis, por su parte, establece que cuando se imponga una medida de seguridad, deben fijarse los plazos para su realización. Ambos artículos son legislación ambiental, pero los Peticionarios deben aclarar al Secretariado si se refieren a ambas disposiciones. Es pertinente señalar que la autorización en materia de impacto ambiental no es en sí una medida de seguridad, por lo que el artículo 170 bis no se ajusta a la aseveración sobre la falta del término en la condicionante impuesta por la DGIRA para la restauración del sitio.

En cuanto al artículo 5, inciso M, fracción I, del REIA,<sup>16</sup> aun cuando en efecto se trata de legislación ambiental, se refiere a la obtención de

---

15. El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14(1) del Acuerdo. Véase SEM-99-002 (*Aves migratorias*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).

16. La petición cita el artículo 5, fracción I, inciso M, del REIA, pero claramente se trata del inciso M, fracción I.

una autorización en materia de impacto ambiental de instalaciones para el *confinamiento* y centros de disposición final. El Secretariado encuentra que la petición y sus anexos se refieren a una planta de *tratamiento* de lodos, recortes de perforación, aguas residuales y residuos industriales,<sup>17</sup> por lo que es necesario que los Peticionarios citen la fracción aplicable.

El artículo 97 de la LGPGIR prevé el contenido de las normas oficiales mexicanas para el diseño, construcción y operación de sitios destinados a la disposición final de residuos sólidos municipales. Esta disposición se cita en el contexto de aseveraciones sobre la supuesta ausencia de autorización a Caresa para realizar actividades de tratamiento de residuos peligrosos,<sup>18</sup> por lo que los Peticionarios deben identificar la disposición aplicable.

La NOM-083-SEMARNAT-1996<sup>19</sup> establece las especificaciones aplicables a los sitios para la disposición final de *residuos sólidos urbanos y de manejo especial*, lo que no se ajusta a las aseveraciones de los Peticionarios sobre la falta de acondicionamiento de un sitio para el tratamiento de lodos de perforación.

Por último, el Secretariado encontró que la petición, si bien asevera la supuesta falsedad en la información contenida en las solicitudes promovidas por Caresa, omite citar la disposición aplicable.

El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición.

## **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

Si bien la petición no cumple con el requisito de la oración inicial del artículo 14, el Secretariado procede al análisis de los demás requisitos enlistados en el artículo 14(1) y encuentra que la petición no satisface el inciso c), tal como se explica a continuación:

- 
17. Petición, p. 4. Anexo de la petición: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05 de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, p. 6.
  18. Petición, p. 4.
  19. Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003: Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

- a. La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) porque se presenta por escrito en un idioma designado por las Partes, en este caso el español.<sup>20</sup>
- b. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que la información proporcionada permite identificar a las organizaciones que la presentan.
- c. La petición no cumple el requisito del artículo 14(1)(c), ya que no proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla.

Los Peticionarios adjuntan a la petición un escrito de denuncia popular interpuesta ante la delegación de la Profepa en Tabasco y la Secretaría de Desarrollo Social y Protección del Medio Ambiente de Tabasco (Sedespa) en el que describe la supuesta omisión de dichas autoridades en la aplicación efectiva de la ley en relación con actividades de tratamiento de residuos peligrosos,<sup>21</sup> así como la obtención de permisos extemporáneos para la realización de actividades.<sup>22</sup> Anexan también un documento emitido por la Profepa en el que solicita a la DGIRA “negar la autorización en materia de impacto ambiental a la empresa Caresa” en virtud de haber encontrado que la empresa “inició la construcción del proyecto sin contar con la referida autorización”.<sup>23</sup> Asimismo, a la petición se adjunta una copia de la autorización en materia de impacto ambiental emitida por la DGIRA que asienta el uso de recortes de perforación contaminados con hidrocarburos totales de petróleo como material de relleno.<sup>24</sup>

- 
20. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”) establece que: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las peticiones”.
  21. Anexo de la petición: Denuncia popular de fecha 18 de abril de 2005, p. 2.
  22. *Ibid.*: Denuncia popular de fecha 18 de abril de 2005, pp. 2-3.
  23. Anexo de la petición: Oficio EOO.- SII.- DGIFC.- 0321/2005 de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la Profepa.
  24. Anexo de la petición: Oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05 de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental.

Se citan además otros documentos presumiblemente en poder de los Peticionarios, pero que no se adjuntaron a la petición, incluidos una denuncia del 17 de septiembre (sin precisar el año) en la que supuestamente se informó a la Profepa y la Sedespa sobre el depósito de material contaminado en el sitio del Proyecto; un oficio del 10 de enero de 2005 emitido por la delegación de la Profepa en Tabasco en el que se asienta que durante una visita de inspección no se encontraron suelos contaminados, y un oficio del 19 de noviembre de 2004 por el que la Sedespa informa que luego de un recorrido no encontró evidencia de material contaminado.<sup>25</sup> La petición tampoco adjuntó el resumen ejecutivo de la manifestación de impacto ambiental, citada textualmente por los Peticionarios, en el que supuestamente Caresa señala que el Proyecto se iniciaría una vez obtenida la autorización.<sup>26</sup>

- d. La petición satisface el artículo 14(1)(d), ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. Las aseveraciones se refieren a la supuesta omisión de México en cuanto a aplicar efectivamente las disposiciones aplicables a la construcción y operación de un sitio para el tratamiento de residuos peligrosos.
- e. La petición cumple el requisito del artículo 14(1)(e). Los Peticionarios adjuntan el comunicado por escrito del asunto a la delegación de la Profepa en Tabasco,<sup>27</sup> y la respuesta de las autoridades.<sup>28</sup>
- f. Por último, la petición cumple con el artículo 14(1)(f), ya que ha sido presentada por organizaciones establecidas en el territorio de una Parte.

---

25. Petición, pp. 2-3.

26. *Ibid.*, p. 4.

27. Anexo de la petición: denuncia de fecha 18 de abril de 2005 y escrito de fecha 7 de julio de 2005, ambos dirigidos a la delegación de la Profepa en Tabasco.

28. Anexo de la petición: Oficio PFFA.27.07/936/2005 y acuerdo resolutivo del expediente PFFA/TAB/DQ/78/0055-05 GUADALUPE, de fechas 26 de abril de 2005 y 16 de noviembre de 2006, respectivamente, emitidos por la delegación de la Profepa en Tabasco; oficios DG/DI/1430/2005 y DG/DI/1693/2005, de fecha 27 de septiembre y 24 de noviembre de 2005, respectivamente, emitidos por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa; oficio SGPA/DGIRA.DDT.1528.05, de fecha 19 de septiembre de 2005, emitido por la DGIRA, y comunicado 1600074107, de fecha 2 de abril de 2007, emitido por la unidad de enlace de la DGIRA.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*) no cumple con los criterios de admisibilidad del artículo 14(1). De acuerdo con el apartado 6.1 y 6.2 de las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, el Secretariado notifica a los Peticionarios que cuentan con 30 días hábiles para presentar una petición que cumpla con todos los criterios del artículo 14(1) y que, de no ser así, dará por terminado el trámite con respecto a esta petición.

#### Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

*(firma en el original)*

por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Jerry Clifford, US-EPA  
Adrián Vázquez, director ejecutivo, CCA  
Peticionarios

**APÉNDICE I**  
**Legislación ambiental citada en la petición**

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**  
(LGEEPA, publicada en el DOF el 28 de enero de 1988)

**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:<sup>i</sup>

IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente, se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.<sup>ii</sup>

---

i. Párrafo reformado el 23 de febrero de 2005.

ii. Artículo reformado el 13 de diciembre de 1996.

**Artículo 170.** Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

**I.** La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;

**II.** El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o

**III.** La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

Asimismo, la Secretaría podrá promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.<sup>iii</sup>

**Artículo 170 bis.** Cuando la Secretaría ordene alguna de las medidas de seguridad previstas en esta Ley, indicará al interesado, cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.<sup>iv</sup>

### **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

**Artículo 97.** Las normas oficiales mexicanas establecerán los términos a que deberá sujetarse la ubicación de los sitios, el diseño, la construcción y la operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de los

iii. Artículo reformado el 13 de diciembre de 1996.

iv. Artículo adicionado el 13 de diciembre de 1996.

residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en rellenos sanitarios o en confinamientos controlados.

Las normas especificarán las condiciones que deben reunir las instalaciones y los tipos de residuos que puedan disponerse en ellas, para prevenir la formación de lixiviados y la migración de éstos fuera de las celdas de confinamiento. Asimismo, plantearán en qué casos se puede permitir la formación de biogás para su aprovechamiento.

Los municipios regularán los usos del suelo de conformidad con los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, en los cuales se considerarán las áreas en las que se establecerán los sitios de disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

#### **Reglamento de la LGEEPA en materia de Impacto Ambiental**

**Artículo 5.** Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

M) INSTALACIONES DE TRATAMIENTO, CONFINAMIENTO O ELIMINACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS, ASÍ COMO RESIDUOS RADIOACTIVOS:

I. Construcción y operación de plantas para el confinamiento y centros de disposición final de residuos peligrosos[.]

**Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-1996: Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.**

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

### Determinación del Secretariado en conformidad con los artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Peticionarios:</b>	Comité de Derechos Humanos de Tabasco Asociación Ecológica Santo Tomás
<b>Representados por:</b>	Efraín Rodríguez León José Manuel Arias Rodríguez
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Petición revisada:</b>	3 de octubre de 2007
<b>Petición original:</b>	26 de julio de 2007
<b>Fecha de la determinación:</b>	13 de diciembre de 2007
<b>Núm. de petición:</b>	<b>SEM-07-005</b> ( <i>Residuos de perforación en Cunduacán</i> )

---

#### I. INTRODUCCIÓN

El 26 de julio de 2007, Víctor Manuel Hernández Mayo, Efraín Rodríguez León y José Manuel Arias Rodríguez, en representación, respectivamente, de la colonia Los Aguilares, el Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. y la Asociación Ecológica Santo Tomás, A.C. (los "Peticionarios"), presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el "Secretariado") una petición ciudadana, en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte ("ACAAN" o el "Acuerdo"). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un proyecto de tratamiento y disposición de lodos de perforación que realiza la empresa

Consortio de Arquitectura y Ecología (“Caresa”) en el municipio de Cunduacán, Tabasco.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición satisface tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

El 12 de septiembre de 2007, tras observar que la petición carecía de precisión respecto de la legislación ambiental en cuestión, ni contenía información suficiente para ser considerada, el Secretariado determinó que la petición no satisfacía el inciso (c) del artículo 14(1) del ACAAN, por lo que otorgó a los Peticionarios un plazo de 30 días hábiles para presentar una petición que cumpliera con dichos requisitos. El 4 de octubre de 2007 los Peticionarios presentaron una versión revisada de la petición, en la que hacen aclaraciones sobre la legislación citada y adjuntan información adicional. Asimismo, informan que la colonia Los Aguilares, representada por el Sr. Víctor Manuel Hernández Mayo, decidió retirarse del trámite de la petición.

El Secretariado ha determinado que la petición revisada en efecto satisface los requisitos del artículo 14(1) y, con base en los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta al gobierno de México, respecto de algunas aseveraciones de los Peticionarios por las razones que se exponen en la presente determinación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

### A. La petición original

Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 28, fracción IV, 170 y 170 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 97 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR), y 5, inciso M, fracción I, del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental (REIA), así como la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-1996<sup>1</sup> (la “NOM-

---

1. Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003: *Especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura, y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial.*

083”) en relación con un proyecto promovido por la empresa Caresa para la construcción y operación de una planta de tratamiento de lodos, recortes de perforación, aguas residuales y residuos industriales (el “Proyecto”).<sup>2</sup> Los Peticionarios manifiestan que el Proyecto se realiza a una distancia de 25 metros de la comunidad denominada Plátano, 1ª sección, en el municipio de Cunduacán, Tabasco.<sup>3</sup>

Los Peticionarios aseveran que el 6 de septiembre de 2004 Caresa inició el Proyecto sin contar con la debida autorización en materia de impacto ambiental y que para obtenerla, la empresa proporcionó información falsa respecto del inicio de actividades en la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), ingresada para su evaluación hasta diciembre de 2004.<sup>4</sup> Los Peticionarios señalan que desde septiembre de 2004 y hasta la fecha, Caresa ha depositado lodos de perforación sin observar la normatividad ambiental para el acondicionamiento del sitio.<sup>5</sup>

En abril de 2005, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) informó a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) —facultada para dictaminar la MIA— que Caresa utilizó recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida para el relleno del sitio del Proyecto.<sup>6</sup> El 3 de junio de 2005, la DGIRA emitió la autorización en materia de impacto ambiental, condicionando la realización del Proyecto a la realización de trabajos de limpieza del predio. Los Peticionarios señalan que a pesar de que la DGIRA estableció como condicionante la restauración previa del sitio, no fijó un plazo para su cumplimiento ni consideró otras medidas para la protección del ambiente y la salud humana.<sup>7</sup> Los Peticionarios aseveran que en agosto de 2005, solicitaron a la delegación de la Profepa en el estado de Tabasco hacer efectivo el cumplimiento de las condicionantes de la autorización de impacto ambiental, pero supuestamente no encontraron una respuesta satisfactoria<sup>8</sup> y señalan que no se les informó adecuadamente respecto de las multas y medidas de seguridad impuestas por la Profepa.<sup>9</sup>

---

2. Petición original, pp. 2-3.

3. *Ibid.*, p. 4.

4. *Ibid.*, pp. 3-4.

5. *Ibid.*, pp. 4-5.

6. Anexo de la petición original: oficio EOO.-DGIFC.-0321/2005, de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

7. Petición original, p. 6.

8. *Ibid.*, pp. 6-7.

9. *Ibid.*, p. 9.

## B. La petición revisada

En respuesta a la determinación del Secretariado del 12 de septiembre de 2007, los Peticionarios presentaron el 3 de octubre de 2007 un escrito (la "petición revisada") en el que hacen aclaraciones a la petición original. En la petición revisada, los Peticionarios incluyen al artículo 35 bis 1 de la LGEEPA, no citado originalmente, y aclaran la referencia a los artículos 170 y 170 bis del mismo ordenamiento.<sup>10</sup> Asimismo, informan que la colonia Los Aguilares se desiste de la petición, pero que la Asociación Ecológica Santo Tomás, A.C. y el Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A.C. desean continuar con el trámite de la misma.<sup>11</sup>

Los Peticionarios reiteran que en septiembre de 2004, Caresa realizó la disposición de materiales contaminantes para el relleno del sitio y señalan que hasta diciembre de ese año, la empresa ingresó la MIA para su evaluación con información falsa sobre el inicio del Proyecto. Señalan que fue hasta junio de 2005 cuando obtuvo la autorización de la DGIRA,<sup>12</sup> lo que justificó los actos de Caresa. Los Peticionarios afirman que la Profepa no ha hecho efectiva la restauración del sitio, prevista entre las condicionantes de la autorización,<sup>13</sup> e impuesta como medida de seguridad mediante una resolución administrativa.<sup>14</sup>

## III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado considera que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte a la que concierne la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1), éste no se erige como un instrumento de examen procesal

10. Petición revisada, pp. 2-3.

11. Petición revisada, p. 1, y comunicación de los Peticionarios de fecha 23 de noviembre de 2007 confirmando el desistimiento de la colonia Los Aguilares.

12. Petición revisada, pp. 1-3 y anexo de la petición original: oficio S.G.P.A./DGIRA. DDT.0337.05, de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat.

13. *Ibid.*, p. 2.

14. Anexo de la petición revisada: resolución administrativa en el expediente PFFA/SII/DGIFC/47/0003-06, de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>15</sup> y es con tal perspectiva en mente que el Secretariado analizó la petición en cuestión.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental.” En su determinación del 12 de septiembre de 2007, el Secretariado solicitó más información para esclarecer si la colonia Los Aguilares estaba vinculada con el gobierno del municipio de Cunduacán.<sup>16</sup> Los Peticionarios optaron por no proporcionar más información y, en su lugar, solicitaron al Secretariado que tuviera a la colonia Los Aguilares desistida del trámite de la petición.<sup>17</sup> El desistimiento de la colonia Los Aguilares no interrumpe el trámite de la petición.

El Secretariado también determinó que la petición en su conjunto “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia, y que las afirmaciones cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>18</sup>

Respecto de los artículos 170 y 170 bis de la LGEEPA, los Peticionarios aclaran que hacen cita de ambas disposiciones, las cuales se relacionan con la aseveración sobre la supuesta omisión de México de no hacer efectivas las medidas de seguridad impuestas por la Profepa en agosto de 2006.

En cuanto al artículo 5, inciso M, fracción I, del REIA, los Peticionarios argumentan que si bien la MIA del Proyecto se refiere a una instalación para el *tratamiento* de residuos peligrosos, dicho artículo es aplicable porque Caresa efectivamente realizó actividades de *disposición* de residuos sin autorización de la Semarnat. El Secretariado estima que el artículo califica como legislación ambiental.

---

15. Véanse en este sentido, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

16. SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(1) (12 de septiembre de 2007).

17. Petición revisada, p. 1, y comunicación de los Peticionarios de fecha 23 de noviembre de 2007 confirmando el desistimiento de la colonia Los Aguilares.

18. SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*), Determinación conforme al artículo 14(1) (12 de septiembre de 2007).

En cuanto al artículo 97 de la LGPGIR<sup>19</sup> y la NOM-083, el Secretariado estimó excluirlos de su análisis en su determinación del 12 de septiembre de 2007, toda vez que ambas disposiciones se refieren a instalaciones de manejo de residuos sólidos urbanos y de manejo especial,<sup>20</sup> cuya definición no encuadra con la de los residuos de recortes de perforación.<sup>21</sup>

Respecto del artículo 35 bis 1 de la LGEEPA, citado en la petición revisada, es claro que se ajusta al concepto de legislación ambiental y se relaciona con la aseveración sobre la responsabilidad de la empresa encargada de la elaboración de la MIA.

El Secretariado observa que la aseveración sobre el otorgamiento de la autorización en materia de impacto ambiental que supuestamente debió negar la DGIRA, se incluyó en la petición revisada, y no en la petición original. Los Peticionarios no indican si, en todo caso, la autoridad omitió la aplicación de alguna disposición que prevea negar la

19. LGPGIR artículo 97. "Las normas oficiales mexicanas establecerán los términos a que deberá sujetarse la ubicación de los sitios, el diseño, la construcción y la operación de las instalaciones destinadas a la disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en rellenos sanitarios o en confinamientos controlados.

"Las normas especificarán las condiciones que deben reunir las instalaciones y los tipos de residuos que puedan disponerse en ellas, para prevenir la formación de lixiviados y la migración de éstos fuera de las celdas de confinamiento. Asimismo, plantearán en qué casos se puede permitir la formación de biogás para su aprovechamiento.

"Los municipios regularán los usos del suelo de conformidad con los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, en los cuales se considerarán las áreas en las que se establecerán los sitios de disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial."

20. LGPGIR artículo 5. "Para los efectos de esta Ley se entiende por:

"XXX. Residuos de Manejo Especial: Son aquellos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos, o que son producidos por grandes generadores de residuos sólidos urbanos;"

"XXXIII. Residuos Sólidos Urbanos: Los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos, siempre que no sean considerados por esta Ley como residuos de otra índole;"

21. De acuerdo a la normatividad vigente en septiembre de 2004, los lodos de perforación se consideran residuos peligrosos. *Cfr.* anexo 2 de la Norma Oficial Mexicana NOM-052-SEMARNAT 1994 *Que establece las características de los residuos peligrosos, el listado de los mismos, y los límites que hacen a un residuo peligroso por su toxicidad al ambiente.*

autorización de impacto ambiental cuando se proporcione información falsa en una MIA.

El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales sujetas al procedimiento de los artículos 14 y 15 del Acuerdo.

## **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

En su determinación del 12 de septiembre de 2007, el Secretariado consideró que la petición cumplía con los incisos (a), (b), (d), (e) y (f) del artículo 14, pero que no proporcionaba suficiente información sobre documentos presumiblemente en poder de los Peticionarios. Con la petición revisada, sus anexos e información complementaria, la petición en su conjunto satisface ahora sí el inciso (c) del artículo 14(1).<sup>22</sup>

Los Peticionarios aseveran que desde el 6 de septiembre de 2004 Caresa realiza el depósito de lodos de perforación sin haber obtenido previa autorización de las autoridades y sin llevar a cabo medidas preventivas de contaminación. De la información adjunta a la petición revisada, se desprende que la Profepa y la Secretaría de Desarrollo Social y Protección al Ambiente de Tabasco (Sedespa) realizaron en octubre y noviembre de 2004, respectivamente, una inspección al sitio del Proyecto y supuestamente no encontraron evidencias de suelo contaminado.<sup>23</sup> Los Peticionarios aseveran, que para obtener la autorización en materia de impacto ambiental, Caresa proporcionó información falsa sobre el inicio de actividades del Proyecto. El resumen ejecutivo de la MIA del Proyecto —ingresado en diciembre de 2004— señala que el

- 
22. Los anexos de la petición revisada incluyen: oficio S'PADS/1189/2004, de fecha 19 de noviembre de 2004, emitido por la Dirección de Protección y Evaluación Ambiental de la Sedespa; oficios PFFA.27.07/01989 y PFFA.27.07/00073/2005, de fechas 17 de septiembre de 2004 y 10 de enero de 2005, respectivamente, emitidos por el delegado de la Profepa en el estado de Tabasco; denuncia del 14 de septiembre de 2004 interpuesta ante la delegación de la Profepa en Tabasco y la Sedespa; acuerdo de admisión de denuncia, fechado el 17 de septiembre de 2004, emitido por la Delegación de la Profepa en el estado de Tabasco; resumen ejecutivo del Proyecto, sin fecha, suscrito por Caresa; y resolución administrativa en el expediente PFFA/SII/DGIFC/47/0003-06, de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.
23. Anexo de la petición revisada: oficio PFFA.27.07/00073/2005, de fecha 10 de enero de 2005, emitido por el delegado de la Profepa en el estado de Tabasco, y oficio S'PADS/1189/2004, de fecha 19 de noviembre de 2004, emitido por la Dirección de Protección y Evaluación Ambiental de la Sedespa.

avance al momento de elaborar el estudio era de cero por ciento, ya que la construcción se iniciaría una vez emitida la autorización en materia de impacto ambiental.<sup>24</sup>

En abril de 2005 la Profepa realizó otra vista al sitio e identificó el depósito de lodos de perforación, por lo que en ese mes comunicó el asunto a la DGIRA, solicitando:

[n]egar la autorización en materia de impacto ambiental a la empresa CARESA, para el proyecto que se localiza en el Municipio de Cunduacán, Tabasco, hasta en tanto demuestre a esta Secretaría que efectuó el retiro de los citados materiales y, en su caso, el saneamiento del suelo, toda vez que dicha empresa inició la construcción del proyecto sin contar con la referida autorización.<sup>25</sup>

La DGIRA emitió la autorización en materia de impacto ambiental en junio de 2005. Luego de señalar que Caresa “utilizó recortes de perforación con concentraciones de hidrocarburos totales de petróleo en mayor cantidad a la permitida por la Profepa [y que] dichos recortes se emplearon para el relleno del predio donde se pretende llevar a cabo el **proyecto**”,<sup>26</sup> y condicionó su ejecución a la realización de actividades de limpieza del sitio. En agosto de 2006, la Profepa emitió una resolución administrativa por la que impuso una multa a Caresa por no realizar la limpieza del sitio del Proyecto prevista entre las condicionantes de la autorización de impacto ambiental.<sup>27</sup>

El Secretariado estima que las aseveraciones sobre la supuesta falsedad de información en la MIA, el inicio de actividades sin una autorización en materia de impacto ambiental y la instrumentación de medidas de urgente aplicación para asegurar la limpieza del sitio del Proyecto relacionadas con los artículos 28, fracción IV, 170 y 170 bis de la LGEEPA y 5, inciso M, fracción I, del REIA, satisfacen los requisitos del artículo 14(1) del Acuerdo.

---

24. Anexo de la petición revisada: resumen ejecutivo de la manifestación de impacto ambiental, modalidad particular del Proyecto, sin fecha, p. 1.

25. Anexo de la petición original: oficio EOO.-DGIFC.-0321/2005, de fecha 26 de abril de 2005, emitido por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa.

26. Anexo de la petición original: oficio S.G.P.A./DGIRA.DDT.0337.05, de fecha 3 de junio de 2005, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Semarnat, p. 12 [énfasis en el original].

27. Anexo de la petición revisada: resolución administrativa en el expediente PFFPA/SII/DGIFC/47/0003-06, de fecha 11 de agosto de 2006, emitida por la Dirección General de Inspección Industrial de la Profepa, p. 28.

### C. Artículo 14(2) del ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado cuáles aseveraciones de la petición satisfacen los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN, procede a analizar la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que orientan la decisión del Secretariado en esta etapa:

- (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.

Guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), el Secretariado ha analizado la petición y encontrado que:

- a. Con respecto a si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta, los Peticionarios aseveran que Caresa depositó residuos de perforación a escasos metros de su comunidad desde septiembre de 2004, sin contar con las medidas de seguridad adecuadas, lo que está ocasionando daño a la salud de los habitantes de la comunidad de Cunduacán.<sup>28</sup> El Secretariado considera que el daño que alegan los Peticionarios se relaciona con la supuesta omisión de México de hacer efectiva la restauración del sitio contaminado por las actividades de Caresa.
- b. En relación al artículo 14(2)(b) del Acuerdo, el Secretariado nota que la aplicación de la legislación en materia de impacto ambiental en el caso de los residuos de perforación en Cunduacán, es un asunto cuyo ulterior análisis contribuye a los objetivos del artículo 1 del ACAAN. El estudio de la petición contribuiría a la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de una de las Partes, la observancia y aplicación de la legislación ambiental y la promoción de la participación de la sociedad.

---

28. Petición original, pp. 2, 3 y 6.

- c. Por cuanto a si se ha acudido a los recursos al alcance conforme a la legislación del México previsto en el inciso (c) del artículo 14(2), los Peticionarios presentaron una denuncia popular ante la Profepa y la Sedespa en relación con el asunto planteado en la petición. El Secretariado estima que los Peticionarios han tomado acciones razonables para acudir a los recursos de denuncia popular conforme a la legislación de México, tomando en cuenta que ni las disposiciones del ACAAN ni las *Directrices para la presentación de peticiones ciudadanas* imponen un requisito de tener que agotar todas las acciones o recursos previstos por la legislación de la Parte.
- d. En relación al inciso (d) del artículo 14(2), el Secretariado nota que ni la petición en su conjunto ni sus anexos contienen aseveraciones o información basadas exclusivamente en los medios de comunicación.

El Secretariado estima que la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*) satisface los factores enlistados en el artículo 14(2) del Acuerdo, por lo que se amerita una respuesta del gobierno de México, con respecto a las aseveraciones sobre la disposición de residuos de perforación en Cunduacán, Tabasco.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones expuestas, el Secretariado determina que la petición SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*) cumple con los criterios de admisibilidad del artículo 14(1) y, con base en las consideraciones enlistadas en el artículo 14(2), solicita una respuesta del gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, sujeta a las disposiciones del artículo 14(3) del Acuerdo. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta Determinación.

---

Sometida respetuosamente a su consideración, el 13 de diciembre de 2007.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*  
por: Paolo Solano  
Oficial jurídico  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Enrique Lendo, Semarnat  
David McGovern, Environment Canada  
Jerry Clifford, US-EPA  
Evan Lloyd, director de programas, CCA  
Peticionarios

**APÉNDICE I****Legislación ambiental citada en la petición sujeta al procedimiento de los artículos 14 y 15 del ACAAN**

**Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** (LGEEPA), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 28 de enero de 1988

**Artículo 28.** La evaluación del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría:<sup>i</sup>

IV. Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos;

El Reglamento de la presente Ley determinará las obras o actividades a que se refiere este artículo, que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impactos ambientales significativos, no causen o puedan causar desequilibrios ecológicos, ni rebasen los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas referidas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, y que por lo tanto no deban sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto en este ordenamiento.

Para los efectos a que se refiere la fracción XIII del presente artículo, la Secretaría notificará a los interesados su determinación para que sometan al procedimiento de evaluación de impacto ambiental la obra o actividad que corresponda, explicando las razones que lo justifiquen, con el propósito de que aquéllos presenten los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes, en un plazo no mayor a diez días. Una vez recibida la documentación de los interesados, la Secretaría, en un plazo no mayor a treinta días, les comunicará si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental, así como la modalidad y el plazo para hacerlo. Transcurrido el plazo señalado, sin que la Secretaría emita la comunicación correspondiente,

---

i. Párrafo reformado el 23 de febrero de 2005.

se entenderá que no es necesaria la presentación de una manifestación de impacto ambiental.<sup>ii</sup>

**Artículo 35 bis 1.** Las personas que presten servicios de impacto ambiental, serán responsables ante la Secretaría de los informes preventivos, manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo que elaboren, quienes declararán bajo protesta de decir verdad que en ellos se incorporan las mejores técnicas y metodologías existentes, así como la información y medidas de prevención y mitigación más efectivas.

Asimismo, los informes preventivos, las manifestaciones de impacto ambiental y los estudios de riesgo podrán ser presentados por los interesados, instituciones de investigación, colegios o asociaciones profesionales, en este caso la responsabilidad respecto del contenido del documento corresponderá a quien lo suscriba.

**Artículo 170.** Cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública, la Secretaría, fundada y motivadamente, podrá ordenar alguna o algunas de las siguientes medidas de seguridad:

**I.** La clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes, así como de las instalaciones en que se manejen o almacenen especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre, recursos forestales, o se desarrollen las actividades que den lugar a los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo;

**II.** El aseguramiento precautorio de materiales y residuos peligrosos, así como de especímenes, productos o subproductos de especies de flora o de fauna silvestre o su material genético, recursos forestales, además de los bienes, vehículos, utensilios e instrumentos directamente relacionados con la conducta que da lugar a la imposición de la medida de seguridad, o

**III.** La neutralización o cualquier acción análoga que impida que materiales o residuos peligrosos generen los efectos previstos en el primer párrafo de este artículo.

---

ii. Artículo reformado el 13 de diciembre de 1996.

Asimismo, la Secretaría podrá promover ante la autoridad competente, la ejecución de alguna o algunas de las medidas de seguridad que se establezcan en otros ordenamientos.<sup>iii</sup>

**Artículo 170 bis.** Cuando la Secretaría ordene alguna de las medidas de seguridad previstas en esta Ley, indicará al interesado, cuando proceda, las acciones que debe llevar a cabo para subsanar las irregularidades que motivaron la imposición de dichas medidas, así como los plazos para su realización, a fin de que una vez cumplidas éstas, se ordene el retiro de la medida de seguridad impuesta.<sup>iv</sup>

### **Reglamento de la LGEEPA en Materia de Impacto Ambiental**

**Artículo 5.** Quienes pretendan llevar a cabo alguna de las siguientes obras o actividades, requerirán previamente la autorización de la Secretaría en materia de impacto ambiental:

M) INSTALACIONES DE TRATAMIENTO, CONFINAMIENTO O ELIMINACIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS, ASÍ COMO RESIDUOS RADIOACTIVOS:

I. Construcción y operación de plantas para el confinamiento y centros de disposición final de residuos peligrosos[.]

---

iii. *Idem.*

iv. *Idem.*

**SEM-08-001**  
*(Proyecto La Ciudadela)*

**PETICIONARIOS:** INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL, A.C.  
Y OTROS

**PARTE:** MÉXICO

**FECHA:** 22 de febrero de 2008

**RESUMEN:** Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un sitio contaminado ubicado en Zapopan, Jalisco, en el que se pretende desarrollar el proyecto inmobiliario La Ciudadela.

**DETERMINACIÓN DEL SECRETARIADO:**

**ART. 14(1) Y 14(2)**  
**(2 de julio de 2008)** Determinación de que la petición cumple con los criterios del artículo 14(1) y amerita solicitar a la Parte una respuesta, en términos del artículo 14(2).



## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad  
con los Artículos 14(1) y (2) del Acuerdo de  
Cooperación Ambiental de América del Norte

<b>Peticionarios:</b>	Instituto de Derecho Ambiental, A.C., Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. Colonos de Bosques de San Isidro, A.C.
<b>Representados por:</b>	Raquel Gutiérrez Nájera Ludger W. Kellner Skiba Héctor Javier Berrón Autrique
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de recepción:</b>	22 de febrero de 2008
<b>Fecha de la determinación:</b>	2 de julio de 2008
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-08-001 ( <i>Proyecto La Ciudadela</i> )

---

### I. ANTECEDENTES

El 22 de febrero de 2008, Raquel Gutiérrez Nájera, Ludger W. Kellner Skiba y Héctor Javier Berrón Autrique, en representación —respectivamente— del Instituto de Derecho Ambiental, A.C., la Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. y Colonos de Bosques de San Isidro, A.C. (los “Peticionarios”), presentaron al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) una petición en conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o “el Acuerdo”). Los Peticionarios aseveran que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de un sitio contaminado ubicado en Zapopan, Jalisco, en el que se pretende desarrollar un proyecto inmobiliario (el “Proyecto” o “La Ciudadela”).

Los Peticionarios aseveran que el predio seleccionado por la empresa SSC Inmobiliaria para la construcción de La Ciudadela, sigue contaminado con metales pesados, aun cuando dicha empresa supuestamente realizó la disposición final de suelo contaminado con talio.<sup>1</sup> En la petición se afirma que las autoridades ambientales omitieron asegurar la restauración del predio denominado "Labna", supuestamente contaminado con metales pesados (incluidos talio, cadmio, níquel y plomo, entre otros). Los Peticionarios señalan que en el predio Labna se desarrollaron actividades de producción de componentes electrónicos durante más de 30 años, lo que supuestamente ocasionó su contaminación.<sup>2</sup>

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición satisface tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a tal determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN.

El 24 de abril de 2008, el Secretariado comunicó a los Peticionarios que la petición hacía referencia a ciertos anexos que no figuraban entre la información que acompañaba a la petición, y les solicitó que, en caso de que tales documentos obraran en su poder, se sirvieran proporcionarlos al Secretariado.<sup>3</sup> El 3 de mayo de 2008 el Secretariado recibió información complementaria por parte de los Peticionarios, quienes informaron que por error no habían adjuntado los anexos en cuestión.

Por las razones que se exponen en la presente determinación, el Secretariado ha determinado que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y, con base en los criterios del artículo 14(2), amerita solicitar una respuesta del gobierno de México.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

Los Peticionarios aseveran que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 1, 2: fracción IV, 5: fracciones III, IV, V,

---

1. Petición, p. 12.

2. *Ibid.*, p. 8.

3. Esto en consideración del inciso 3.10 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las "Directrices"), que indica que el Secretariado podrá notificar en cualquier momento al peticionario la existencia de errores menores de forma en la petición.

VI, XVIII y XIX, 150, 151, 152 bis y 189 a 199 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 1, 4, 5 y 8 del Reglamento de la LGEEPA en materia de residuos peligrosos (RRP); 1, 2, 3: fracciones II y VI, 68, 69, 71, 73, 75, 78 y 79 de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (LGPGIR), y 126, 127, 128 y 132 a 153 del reglamento de la LGPGIR (el “Reglamento de la LGPGIR”), respecto del proyecto La Ciudadela que se pretende desarrollar en la ciudad de Zapopan, Jalisco.<sup>4</sup>

Los Peticionarios apuntan que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) no aseguraron las condiciones de seguridad ambiental para el abandono de un sitio en el que se realizaban actividades industriales generadoras de residuos peligrosos.<sup>5</sup> También afirman que tales autoridades no resolvieron —en el fondo— las preocupaciones ciudadanas que se han planteado respecto a la remediación del sitio, toda vez que lo declararon “libre de contaminantes”, a sabiendas de que el predio seleccionado para el Proyecto sigue contaminado.<sup>6</sup>

La petición anexa copias de diversas escrituras públicas en las que constan operaciones de venta que confirman —a decir de los Peticionarios— que las partes que intervinieron en dichas transacciones estaban conscientes de la contaminación del predio Labna.<sup>7</sup> Los Peticionarios aseveran que dicha situación no fue reportada a las autoridades por las partes en las operaciones de compraventa ni tampoco por los notarios públicos que dieron fe de dichos actos, por lo que en su opinión no se observaron obligaciones de reportar la transferencia de un predio con pasivos ambientales, ni la de remediar en los términos de las disposiciones citadas en la petición.<sup>8</sup>

Los Peticionarios afirman que las empresas Motorola, S.A. de C.V. y ON Semiconductores, S.A. de C.V., realizaron actividades de producción y manufactura de semiconductores y dispositivos electrónicos en el predio Labna durante más de 30 años. Aseveran que tales actividades comprendían la utilización de materiales y sustancias peligrosas y que, en consecuencia, ambas empresas calificaban como industrias

---

4. Petición, pp. 12-13. *N.B.* El reglamento de la LGPGIR fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de noviembre de 2006 y entró en vigor el 30 de diciembre de ese año.

5. Petición, pp. 1, 11.

6. *Ibid.*, p. 13.

7. *Ibid.*, p. 7.

8. *Ibid.*

generadoras de residuos peligrosos.<sup>9</sup> A decir de los Peticionarios las empresas generadoras de residuos debieron informar dicha circunstancia a la autoridad ambiental, a efecto de llevar a cabo un manejo adecuado, en conformidad con la LGEEPA y el RRP, las disposiciones normativas entonces “vigentes y aplicables”.<sup>10</sup>

La petición hace referencia a ciertos estudios que supuestamente demuestran que el predio Labna sigue contaminado por cadmio activado, níquel, plata, oro, plomo, sulfato de carbón, mercurio y otras sustancias.<sup>11</sup> Aseveran que en marzo de 2007 uno de los Peticionarios presentó ante la Profepa una denuncia popular por la supuesta existencia de tales pasivos ambientales en el predio Labna y que, a su vez, empezó a solicitar información para verificar el manejo seguro de los residuos generados por los procesos industriales de las empresas que allí se encontraban.<sup>12</sup>

Los Peticionarios afirman que en respuesta a las solicitudes de información, la Semarnat informó no tener registros o antecedentes documentales sobre el manejo de residuos peligrosos en este sitio.<sup>13</sup> Aseveran, además, que en julio de 2007 la Semarnat autorizó a SSC Inmobiliaria una propuesta para realizar la disposición final de suelo contaminado con talio en el predio Labna. Esta propuesta, una vez instrumentada por SSC Inmobiliaria, contó con la conformidad de la autoridad ambiental en noviembre de 2007.<sup>14</sup> Al respecto, con base en un estudio que acompaña a la petición, los Peticionarios aseveran que:

De la información anterior se desprende que el estudio que presenta SSC Inmobiliaria sobre el análisis del suelo del predio conocido como “ciudadela” es incompleto y no está apegado a las Normas Oficiales Mexicanas que aplican a saber: NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004 que establece criterios para determinar concentraciones de remediación de suelos contaminados por metales; la NOM-AA-123SCFI-2006, Muestreo de suelos para la identificación y la cuantificación de metaloides, y manejo de la muestra; la NOM-133-SEMARNAT-2000 Bifenilos Policlorados (BPC) especificaciones de manejo; y la NOM-052-SEMARNAT-2005 que establece las características y el procedimiento de identificación y clasificación de residuos peligrosos.<sup>15</sup>

---

9. *Ibid.*, p. 8.

10. *Ibid.*

11. *Ibid.*

12. *Ibid.*, pp. 8-9.

13. *Ibid.*, p. 8.

14. *Ibid.*, p. 10-11.

15. *Ibid.*, p. 9.

Los Peticionarios aseveran que de ello se desprende que la propuesta de remediación debió considerar no sólo el talio, sino otros residuos peligrosos aún existentes en el sitio del proyecto La Ciudadela.<sup>16</sup> No obstante las condiciones persistentes en el predio, los Peticionarios aseveran que la construcción del proyecto La Ciudadela inició sin la debida autorización en materia de impacto ambiental.<sup>17</sup>

### III. ANÁLISIS

El artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Cuando el Secretariado determina que una petición satisface los requisitos del artículo 14(1), entonces determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte a la que concierne la petición tomando como base las consideraciones listadas en el artículo 14(2). Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones conforme al artículo 14(1), este artículo no pretende ser un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,<sup>18</sup> y es con tal perspectiva en mente que el Secretariado analizó la petición en cuestión.

#### A. Párrafo inicial del artículo 14(1)

La oración inicial del artículo 14(1) permite al Secretariado considerar 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”. Al respecto, los Peticionarios efectivamente son personas u organizaciones sin vinculación gubernamental que residen en México.

Una vez hecho el análisis sobre esta premisa, el Secretariado determina: i) si la petición “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia; ii) si cada una de las disposiciones que se citan en la petición se ajustan al concepto de “legislación ambiental” que el ACAAN da en su artículo 45(2), y iii) si las afirmaciones cumplen con el requisito de temporalidad en cuanto a

16. *Ibid.*, p. 11.

17. *Ibid.*

18. Véanse en este sentido, por ejemplo, SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998) y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

aseverar que *está teniendo lugar* una omisión de la Parte en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.<sup>19</sup>

El Secretariado determina que la petición en su conjunto alega una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.<sup>20</sup>

Con todo, tras examinar las disposiciones legales citadas en la petición, el Secretariado encontró que, en términos del concepto de legislación ambiental que el ACAAN da en su artículo 45(2), algunas de ellas no pueden considerarse para su análisis.<sup>21</sup>

El Secretariado estima que los artículos 1, 2: fracción IV y 5: fracciones III, IV, V, VI, XVIII y XIX de la LGEEPA; 1 y 4 del RRP, vigente hasta el 30 de diciembre de 2006, y 1, 2 y 3: fracción II de la LGPGIR son disposiciones que describen objetivos y ámbitos de aplicación de la normatividad de la que forman parte, incluyen definiciones y principios, listan facultades de la autoridad ambiental en el marco de dichas leyes y establecen bases para determinar cuestiones de utilidad pública. Al respecto, si bien son legislación ambiental, sólo se consideran para entender el sentido y alcance de las disposiciones citadas por los Peticionarios.<sup>22</sup>

- 
19. El Secretariado ya ha determinado anteriormente los parámetros en la oración inicial del artículo 14(1) del Acuerdo. Véase SEM-99-002 (*Aves migratorias*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (23 de diciembre de 1999).
20. Dicha estimación se deriva de la frase inicial del artículo 14(1). Ya previamente el Secretariado ha determinado considerar peticiones que aseveren una omisión de la aplicación efectiva o el cumplimiento de una obligación legal clara y específica que una Parte se impone en sí misma. Pero también, en contraste con semejantes aseveraciones y en consideración de las acciones gubernamentales de cumplimiento a las que se refiere el artículo 5 del ACAAN, el Secretariado también ha determinado desechar aseveraciones hechas en peticiones anteriores contra la forma en que las Partes del ACAAN se han reservado el fijar sus propias normas.
21. El artículo 45 del ACAAN define *legislación ambiental* como:
2. 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.
22. La petición cita la fracción VI del artículo 3 de la LGPGIR; sin embargo, se trata de una disposición en realidad no existe en dicha ley, por lo que no se analiza en esta determinación.

Respecto de los artículos 135, 146, 147 y 148 del Reglamento de la LGPGIR, contienen disposiciones que se refieren a la remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos derivados de una emergencia ambiental. El Secretariado no las considera para su análisis ya que las aseveraciones de los Peticionarios se refieren al pasivo ambiental del predio Labna y no a la contaminación del suelo derivada de una emergencia ambiental.

En cuanto a los artículos 189 a 199 de la LGEEPA, se trata de disposiciones que establecen el mecanismo de la denuncia popular, el procedimiento para su trámite y los efectos que traen obligaciones para la autoridad al ejercerse dicho recurso. La petición no contiene aseveraciones al respecto, de manera que, a pesar de ser legislación ambiental, tales disposiciones no se consideran para ulterior análisis.

En cuanto a los artículos 150, 151 y 152 bis de la LGEEPA, se refieren al manejo de residuos peligrosos, así como a la responsabilidad de quien los maneja y de quien provoca la contaminación de suelos. Por su parte, los artículos 5 y 8 del RRP se refieren a las obligaciones del generador de residuos peligrosos. Los Peticionarios señalan que tales disposiciones de la LGEEPA y el RRP “ya establecían la normatividad suficiente y adecuada” para controlar los pasivos ambientales en sitios contaminados, al igual que el marco normativo sobre las obligaciones de quienes generan residuos peligrosos<sup>23</sup>. Las copias de las escrituras públicas en las que constan las operaciones traslativas de dominio del predio Labna muestran que algunas de estas operaciones ocurrieron cuando las disposiciones de la LGEEPA y del RRP eran aplicables, por lo que éstas se consideran para su análisis.

Respecto de los artículos 68, 69, 71, 73, 75, 78 y 79 de la LGPGIR, se trata de disposiciones referidas a la responsabilidad derivada de la contaminación de sitios y que establecen la obligación de reparación por daño al ambiente y a la salud humana. Asimismo, sientan obligaciones para la transferencia de propiedad de sitios contaminados con residuos peligrosos, la formulación de programas de remediación, el inventario de sitios contaminados, la evaluación de riesgos al ambiente y la determinación de acciones de remediación con base en la designación del uso de suelo en los programas de desarrollo urbano. Por su parte, los artículos 126, 127 y 128 y 132 a 153 del Reglamento de la LGPGIR especifican las actividades relativas a la remediación derivada de pasivos ambientales. Los Peticionarios aseveran que tales disposiciones son aplicables, ya que en el predio Labna existe un pasivo ambiental que debe remediarse

---

23. Petición, p. 13.

en conformidad con la LGPGIR y su Reglamento. El Secretariado estima que tales disposiciones son legislación ambiental y determina incluirlas en su análisis, pero teniendo en mente el inicio de su vigencia, es decir, a partir del 6 de enero de 2004 y del 30 de diciembre de 2006, respectivamente.<sup>24</sup>

El apéndice I de esta determinación contiene el texto de las disposiciones legales citadas en la petición.

### **B. Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN**

El artículo 14(1) del Acuerdo establece seis requisitos que el Secretariado debe considerar al examinar la admisibilidad de una petición. A ese respecto, el Secretariado ha determinado que la petición cumple con todos los requisitos listados en el artículo 14(1). El razonamiento del Secretariado se explica a continuación:

- (a) La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(a) de ser presentada por escrito en un idioma designado por la Parte en cuestión en una notificación al Secretariado, en este caso el español.<sup>25</sup>
- (b) La petición satisface el artículo 14(1)(b) ya que los Peticionarios se identifican como el Instituto de Derecho Ambiental, A.C., la Asociación Vecinal Jardines del Sol, A.C. y Colonos de Bosques de San Isidro, A.C., representados a su vez por Raquel Gutiérrez Nájera, Ludger W. Kellner Skiba y Héctor Javier Berrón Autrique, respectivamente.<sup>26</sup>
- (c) La petición cumple el requisito del artículo 14(1)(c) ya que proporciona información suficiente, incluidas las pruebas documentales que la sustentan y que permiten al Secretariado su revisión.

---

24. *Cfr.* artículo primero transitorio de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y artículo primero transitorio del Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, publicados el 8 de octubre de 2004 y el 30 de noviembre de 2006, respectivamente, en el *Diario Oficial de la Federación*.

25. El artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el inciso 3.2 de las Directrices establece que: "Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones".

26. Respecto de la consideración para la admisión de peticiones, México ha estimado que el Secretariado debe solicitar los criterios que se exigen por la legislación doméstica. Al respecto, el Secretariado confirma que no construye mayores requisitos para la admisión de peticiones y únicamente solicita los expresamente señalados en el

Como se señaló en el apartado que resume la petición, los Peticionarios han proveído copias de las comunicaciones con las autoridades que en la petición señalan como responsables de las supuestas omisiones en la aplicación la legislación ambiental respecto del proyecto La Ciudadela. Además, proporcionan copias de diversas escrituras públicas donde constan operaciones traslativas de dominio las cuales —afirman— demuestran que las partes que intervinieron en dichas transacciones estaban conscientes de que el predio de Labna estaba contaminado y anexan estudios para sustentar la aseveración de contaminación por cadmio activado, níquel, plata, oro, plomo, sulfato de carbón y mercurio, entre otras substancias en el suelo del predio Labna.

- (d) La petición cumple con el requisito del artículo 14(1)(d) al estar encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria. La petición se enfoca en omisiones de autoridades en México y no en el cumplimiento por parte de una empresa en particular. Además, los Peticionarios no son competidores que podrían beneficiarse económicamente con la petición y ésta no plantea una cuestión intrascendente.<sup>27</sup>
- (e) La petición satisface el requisito del artículo 14(1)(e) ya que señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y que hubo una respuesta por parte de dichas autoridades. Al respecto, los Peticionarios ponen de relieve escritos dirigidos al presidente de los Estados Unidos Mexicanos en fechas 28 de mayo de 2007 y 24 de noviembre de 2007. Hacen referencia también a solicitudes de información dirigidas al delegado federal de la Semarnat en el estado de Jalisco, de fecha 22 de mayo de 2007, así como a un acta circunstanciada elaborada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la que consta una reunión entre los Peticionarios y personal de la Profepa.<sup>28</sup>
- (f) La petición cumple el requisito del artículo 14(1)(f), pues fue presentada por organizaciones que residen o están establecidas en territorio de una Parte, en este caso en México.

---

ACAAN y las Directrices. *Cfr.* SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), Respuesta conforme al artículo 14(3) (16 de julio de 2007) y Determinación conforme al artículo 15(1) (20 de marzo de 2008).

27. Véase el apartado 5.4 de las Directrices.

28. *Cfr.* información complementaria proporcionada por los Peticionarios recibida el 3 de mayo de 2008.

El Secretariado estima que las aseveraciones de los Peticionarios respecto de presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental citada en la petición pueden revisarse de acuerdo con el párrafo inicial y los requisitos enlistados en el artículo 14(1) del Acuerdo.

### C. El artículo 14(2) del ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado que la petición en su conjunto satisface los requisitos del artículo 14(1), procede a analizar la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte. Conforme al artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que guían la decisión del Secretariado en esta etapa:

- (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.

Guiado por los cuatro criterios del artículo 14(2), el Secretariado ha analizado la petición y encontrado que:

- (a) Con respecto a si la Petición alega daño a la persona u organización que la presenta, el Secretariado observa que los Peticionarios señalan que el predio Labna —seleccionado para la construcción del proyecto La Ciudadela— sigue contaminado con metales pesados y afirman que las autoridades ambientales omitieron asegurar su debida restauración por lo que existe una situación que ocasiona un daño al ambiente. Asimismo, de las aseveraciones de los Peticionarios se desprende que, de llevarse a cabo el Proyecto, se ocasionaría daño a la salud humana.<sup>29</sup>

---

29. Respecto de la consideración de daño, véase SEM-96-001 (*Cozumel*), Notificación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1996) "...al considerar lo relativo al daño, consciente de que los peticionarios no alegaron el daño particular o individual que, para demostrar interés jurídico, es requisito en algunos procedimientos del orden civil en Norteamérica, tomó en consideración la importancia natural del arrecife Paraíso y la naturaleza pública de los recursos marinos. Lo anterior se encuentra dentro del espíritu e intención del artículo 14(2) del ACAAN."

- (b) El Secretariado estima que la petición plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas del Acuerdo, en particular los incisos (a), (d), (f), (g) y (j) de su artículo 1, en razón de que se alentarían la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de las Partes, para el bienestar de las generaciones presentes y futuras; se apoyarían las metas y los objetivos ambientales del Tratado de Libre Comercio; se fortalecería la cooperación para elaborar y mejorar las leyes, reglamentos, procedimientos, políticas y prácticas ambientales; se mejorarían la observancia y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales, y se promoverían políticas y prácticas para prevenir la contaminación.
- (c) Con respecto a que se haya acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte, los Peticionarios hacen referencia a la presentación de una denuncia popular ante la Profepa el 28 de marzo de 2007. El Secretariado nota que ni la consideración en el artículo 14(2)(c) ni el inciso 7.5 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* (las “Directrices”) pretenden imponer a los peticionarios un requisito en cuanto a tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte objeto de la petición. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a examinar: “*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*”. Al respecto, el Secretariado es de la opinión que los Peticionarios han tomado las acciones razonables para acudir a recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte.
- (d) Por lo que se refiere al artículo 14(2)(d), la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo de los hechos por los Peticionarios.

#### IV. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-08-001 (*Proyecto La Ciudadela*) cumple con los requisitos del artículo 14(1) y amerita solicitar una respuesta de México con base en las consideraciones del artículo 14(2). En consecuencia, el Secretariado solicita una respuesta por parte del gobierno de México sujeta a

las disposiciones del artículo 14(3) del Acuerdo. Dado que ya se ha enviado a la Parte interesada una copia de la petición, sus anexos respectivos y la información complementaria proporcionada luego por los Peticionarios, no se acompañan tales documentos a esta determinación.

**Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*

Por: Paolo Solano  
Director interino  
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

## APÉNDICE I Legislación citada en la petición

### **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

**I.** Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;

**II.** Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;

**III.** La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;

**IV.** La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;

**V.** El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;

**VI.** La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;

**VII.** Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;

**VIII.** El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX — G de la Constitución;

**IX.** El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y

X. El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con las materias que regula este ordenamiento.

**Artículo 2.** Se consideran de utilidad pública:

IV. El establecimiento de zonas intermedias de salvaguardia, con motivo de la presencia de actividades consideradas como riesgosas.

**Artículo 5.** Son facultades de la Federación:

III. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico en el territorio nacional o en las zonas sujetas a la soberanía y jurisdicción de la nación, originados en el territorio o zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o en zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

IV. La atención de los asuntos que, originados en el territorio nacional o las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de la nación afecten el equilibrio ecológico del territorio o de las zonas sujetas a la soberanía o jurisdicción de otros Estados, o a las zonas que estén más allá de la jurisdicción de cualquier Estado;

V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

XVIII. La emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, y

XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven.

**Artículo 150.** Los materiales y residuos peligrosos deberán ser manejados con arreglo a la presente Ley, su Reglamento y las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría, previa opinión de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, de Comunicaciones y Transportes, de Marina y de Gobernación. La regulación del manejo de esos materiales y residuos incluirá según corresponda, su uso, recolección, almacenamiento, transporte, reuso, reciclaje, tratamiento y disposición final.

El Reglamento y las normas oficiales mexicanas a que se refiere el párrafo anterior, contendrán los criterios y listados que identifiquen y clasifiquen los materiales y residuos peligrosos por su grado de peligrosidad, considerando sus características y volúmenes; además, habrán de diferenciar aquellos de alta y baja peligrosidad. Corresponde a la Secretaría la regulación y el control de los materiales y residuos peligrosos.

Asimismo, la Secretaría en coordinación con las dependencias a que se refiere el presente artículo, expedirá las normas oficiales mexicanas en las que se establecerán los requisitos para el etiquetado y envasado de materiales y residuos peligrosos, así como para la evaluación de riesgo e información sobre contingencias y accidentes que pudieran generarse por su manejo, particularmente tratándose de sustancias químicas

**Artículo 151.** La responsabilidad del manejo y disposición final de los residuos peligrosos corresponde a quien los genera. En el caso de que se contrate los servicios de manejo y disposición final de los residuos peligrosos con empresas autorizadas por la Secretaría y los residuos sean entregados a dichas empresas, la responsabilidad por las operaciones será de éstas independientemente de la responsabilidad que, en su caso, tenga quien los generó.

Quienes generen, reusen o reciclen residuos peligrosos, deberán hacerlo del conocimiento de la Secretaría en los términos previstos en el Reglamento de la presente Ley. En las autorizaciones para el establecimiento de confinamientos de residuos peligrosos, sólo se incluirán los residuos que no puedan ser técnica y económicamente sujetos de reuso, reciclamiento o destrucción térmica o físico química, y no se permitirá el confinamiento de residuos peligrosos en estado líquido.

**Artículo 152 bis.** Cuando la generación, manejo o disposición final de materiales o residuos peligrosos, produzca contaminación del suelo, los responsables de dichas operaciones deberán llevar a cabo las acciones

necesarias para recuperar y restablecer las condiciones del mismo, con el propósito de que éste pueda ser destinado a alguna de las actividades previstas en el programa de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico que resulte aplicable, para el predio o zona respectiva.

**Artículo 189.** Toda persona, grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones y sociedades podrán denunciar ante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente o ante otras autoridades todo 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 presente Ley y de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Si en la localidad no existiere representación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la denuncia se podrá formular ante la autoridad municipal o, a elección del denunciante, ante las oficinas más próximas de dicha representación.

Si la denuncia fuera presentada ante la autoridad municipal y resulta del orden federal, deberá ser remitida para su atención y trámite a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

**Artículo 190.** La denuncia popular podrá ejercitarse por cualquier persona, bastando que se presente por escrito y contenga:

- I. El nombre o razón social, domicilio, teléfono si lo tiene, del denunciante y, en su caso, de su representante legal;
- II. Los actos, hechos u omisiones denunciados;
- III. Los datos que permitan identificar al presunto infractor o localizar la fuente contaminante, y
- IV. Las pruebas que en su caso ofrezca el denunciante.

Asimismo, podrá formularse la denuncia por vía telefónica, en cuyo supuesto el servidor público que la reciba, levantará acta circunstanciada, y el denunciante deberá ratificarla por escrito, cumpliendo con los requisitos establecidos en el presente artículo, en un término de tres días hábiles siguientes a la formulación de la denuncia, sin perjuicio de que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente investigue de oficio los hechos constitutivos de la denuncia.

No se admitirán denuncias notoriamente improcedentes o infundadas, aquéllas en las que se advierta mala fe, carencia de fundamento o inexistencia de petición, lo cual se notificará al denunciante.

Si el denunciante solicita a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente guardar secreto respecto de su identidad, por razones de seguridad e interés particular, ésta llevará a cabo el seguimiento de la denuncia conforme a las atribuciones que la presente Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables le otorgan.

**Artículo 191.** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, una vez recibida la denuncia, acusará recibo de su recepción, le asignará un número de expediente y la registrará.

En caso de recibirse dos o más denuncias por los mismos hechos, actos u omisiones, se acordará la acumulación en un solo expediente, debiéndose notificar a los denunciantes el acuerdo respectivo.

Una vez registrada la denuncia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro de los 10 días siguientes a su presentación, notificará al denunciante el acuerdo de calificación correspondiente, señalando el trámite que se le ha dado a la misma.

Si la denuncia presentada fuera competencia de otra autoridad, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente acusará de recibo al denunciante pero no admitirá la instancia y la turnará a la autoridad competente para su trámite y resolución, notificándole de tal hecho al denunciante, mediante acuerdo fundado y motivado.

**Artículo 192.** Una vez admitida la instancia, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente llevará a cabo la identificación del denunciante, y hará del conocimiento la denuncia a la persona o personas, o a las autoridades a quienes se imputen los hechos denunciados o a quienes pueda afectar el resultado de la acción emprendida, a fin de que presenten los documentos y pruebas que a su derecho convenga en un plazo máximo de 15 días hábiles, a partir de la notificación respectiva.

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente efectuará las diligencias necesarias con el propósito de determinar la existencia de actos, hechos u omisiones constitutivos de la denuncia.

Asimismo, en los casos previstos en esta Ley, podrá iniciar los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes, en cuyo caso se observarán las disposiciones respectivas del presente Título.

**Artículo 193.** El denunciante podrá coadyuvar con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, aportándole las pruebas, documentación e información que estime pertinentes. Dicha dependencia deberá manifestar las consideraciones adoptadas respecto de la información proporcionada por el denunciante, al momento de resolver la denuncia.

**Artículo 194.** La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá solicitar a las instituciones académicas, centros de investigación y organismos del sector público, social y privado, la elaboración de estudios, dictámenes o peritajes sobre cuestiones planteadas en las denuncias que le sean presentadas.

**Artículo 195.** Si del resultado de la investigación realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, se desprende que se trata de actos, hechos u omisiones en que hubieren incurrido autoridades federales, estatales o municipales, emitirá las recomendaciones necesarias para promover ante éstas la ejecución de las acciones procedentes.

Las recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente serán públicas, autónomas y no vinculatorias.

**Artículo 196.** Cuando una denuncia popular no implique violaciones a la normatividad ambiental, ni afecte cuestiones de orden público e interés social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente podrá sujetar la misma a un procedimiento de conciliación. En todo caso, se deberá escuchar a las partes involucradas.

**Artículo 197.** En caso de que no se comprueben que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan las disposiciones de la presente Ley, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente lo hará del conocimiento del denunciante, a efecto de que éste emita las observaciones que juzgue convenientes.

**Artículo 198.** La formulación de la denuncia popular, así como los acuerdos, resoluciones y recomendaciones que emita la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, no afectarán el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pudieran corresponder a los afectados conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o de caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.

**Artículo 199.** Los expedientes de denuncia popular que hubieren sido abiertos, podrán ser concluidos por las siguientes causas:

- I. Por incompetencia de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para conocer de la denuncia popular planteada;
- II. Por haberse dictado la recomendación correspondiente;
- III. Cuando no existan contravenciones a la normatividad ambiental;
- IV. Por falta de interés del denunciante en los términos de este Capítulo;
- V. Por haberse dictado anteriormente un acuerdo de acumulación de expedientes;
- VI. Por haberse solucionado la denuncia popular mediante conciliación entre las partes;
- VII. Por la emisión de una resolución derivada del procedimiento de inspección, o
- VIII. Por desistimiento del denunciante.

#### **Reglamento de la LGEEPA en materia de residuos peligrosos**

**Artículo 1.** El presente reglamento rige en todo el territorio nacional y las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, y tiene por objeto reglamentar la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en lo que se refiere a residuos peligrosos.

**Artículo 4.** Compete a la Secretaría:

- I. Determinar y publicar en el Diario Oficial de la Federación los listados de residuos peligrosos, así como sus actualizaciones, en los términos de la Ley;
- II. Expedir las normas técnicas ecológicas y procedimientos para el manejo de los residuos materia de este Reglamento, con la participación de las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial, de Salud, de Energía, Minas e Industria Paraestatal, y de Agricultura y Recursos Hidráulicos;

**III.** Controlar el manejo de los residuos peligrosos que se generan en las operaciones y procesos de extracción, beneficio, transformación, producción, consumo, utilización, y de servicios;

**IV.** Autorizar la instalación y operación de sistemas para la recolección, almacenamiento, transporte, alojamiento, reuso, tratamiento, reciclaje, incineración y disposición final de los residuos peligrosos;

**V.** Evaluar el impacto ambiental de los proyectos sobre instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos y resolver sobre su autorización;

**VI.** Autorizar al generador y a las empresas de servicios de manejo, para la realización de cualquiera de las operaciones de manejo de residuos peligrosos;

**VII.** Autorizar la importación y exportación de residuos peligrosos, sin perjuicio de otras autorizaciones que corresponda otorgar a las autoridades competentes;

**VIII.** Expedir los instructivos, formatos y manuales necesarios para el cumplimiento del presente Reglamento;

**IX.** Fomentar y coadyuvar al establecimiento de plantas de tratamiento a que hace referencia este Reglamento y de sus líneas de comercialización, así como de empresas que establezcan plantas de reciclaje de residuos peligrosos generados en el país;

**X.** Autorizar la construcción y operación de instalaciones para el tratamiento, confinamiento o eliminación de los residuos;

**XI.** Establecer y mantener actualizado un sistema de información sobre la generación de los residuos materia del presente Reglamento;

**XII.** Fomentar que las asociaciones y colegios de profesionales, cámaras industriales y de comercio y otros organismos afines, promuevan actividades que orienten a sus miembros, en materia de prevención y control de la contaminación ambiental originada por el manejo de los residuos de que se trata este Reglamento;

**XIII.** Promover la participación social en el control de los residuos materia de este Reglamento;

**XIV.** Fomentar en el sector productivo y promover ante las autoridades competentes el uso de tecnologías que reduzcan la generación de residuos peligrosos;

**XV.** Fomentar en el sector productivo y promover ante las autoridades competentes el desarrollo de actividades y procedimientos que coadyuven a un manejo seguro de los residuos e materia de este Reglamento y la difusión de tales actividades y procedimientos en los medios masivos de comunicación, y

**XVI.** Las demás que le confieren este Reglamento y otras disposiciones legales.

Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán sin perjuicio de las disposiciones aplicables en materia de salud, sanidad fitopecuaria y aguas.

**Artículo 5.** Serán responsables del cumplimiento de las disposiciones del Reglamento y de las normas técnicas ecológicas que de él se deriven, el generador de residuos peligrosos, así como las personas físicas o morales, públicas o privadas que manejen, importen o exporten dichos residuos.

**Artículo 8.** El generador de residuos peligrosos deberá:

- I.** Inscribirse en el registro que para tal efecto establezca la Secretaría;
- II.** Llevar una bitácora mensual sobre la generación de sus residuos peligrosos;
- III.** Dar a los residuos peligrosos, el manejo previsto en el Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes;
- IV.** Manejar separadamente los residuos peligrosos que sean incompatibles en los términos de las normas técnicas ecológicas respectivas;
- V.** Envasar sus residuos peligrosos, en recipientes que reúnan las condiciones de seguridad previstas en este reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes;
- VI.** Identificar a sus residuos peligrosos con las indicaciones previstas en este Reglamento y en las normas técnicas ecológicas respectivas;

**VII.** Almacenar sus residuos peligrosos en condiciones de seguridad y en áreas que reúnan los requisitos previstos en el presente Reglamento y en las normas técnicas ecológicas correspondientes.

**VIII.** Transportar sus residuos peligrosos en los vehículos que determine la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y bajo las condiciones previstas en este Reglamento y en las normas técnicas ecológicas que correspondan;

**IX.** Dar a sus residuos peligrosos el tratamiento que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento y las normas técnicas ecológicas respectivas;

**X.** Dar a sus residuos peligrosos la disposición final que corresponda de acuerdo con los métodos previstos en el Reglamento y conforme a lo dispuesto por las normas técnicas ecológicas aplicables;

**XI.** Remitir a la Secretaría, en el formato que ésta determine, un informe semestral sobre los movimientos que hubiere efectuado con sus residuos peligrosos durante dicho período, y

**XII.** Las demás previstas en el Reglamento y en otras disposiciones aplicables.

### **Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se refieren a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos, en el territorio nacional.

Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación, así como establecer las bases para:

**I.** Aplicar los principios de valorización, responsabilidad compartida y manejo integral de residuos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, los cuales deben de considerarse en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos;

---

**II.** Determinar los criterios que deberán de ser considerados en la generación y gestión integral de los residuos, para prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y la protección de la salud humana;

**III.** Establecer los mecanismos de coordinación que, en materia de prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de residuos, corresponden a la Federación, las entidades federativas y los municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

**IV.** Formular una clasificación básica y general de los residuos que permita uniformar sus inventarios, así como orientar y fomentar la prevención de su generación, la valorización y el desarrollo de sistemas de gestión integral de los mismos;

**V.** Regular la generación y manejo integral de residuos peligrosos, así como establecer las disposiciones que serán consideradas por los gobiernos locales en la regulación de los residuos que conforme a esta Ley sean de su competencia;

**VI.** Definir las responsabilidades de los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores y autoridades de los diferentes niveles de gobierno, así como de los prestadores de servicios en el manejo integral de los residuos;

**VII.** Fomentar la valorización de residuos, así como el desarrollo de mercados de subproductos, bajo criterios de eficiencia ambiental, tecnológica y económica, y esquemas de financiamiento adecuados;

**VIII.** Promover la participación corresponsable de todos los sectores sociales, en las acciones tendientes a prevenir la generación, valorización y lograr una gestión integral de los residuos ambientalmente adecuada, así como tecnológica, económica y socialmente viable, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;

**IX.** Crear un sistema de información relativa a la generación y gestión integral de los residuos peligrosos, sólidos urbanos y de manejo especial, así como de sitios contaminados y remediados;

**X.** Prevenir la contaminación de sitios por el manejo de materiales y residuos, así como definir los criterios a los que se sujetará su remediación;

**XI.** Regular la importación y exportación de residuos;

**XII.** Fortalecer la investigación y desarrollo científico, así como la innovación tecnológica, para reducir la generación de residuos y diseñar alternativas para su tratamiento, orientadas a procesos productivos más limpios, y

**XIII.** Establecer medidas de control, medidas correctivas y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y las disposiciones que de ella se deriven, así como para la imposición de las sanciones que corresponda.

**Artículo 2.** En la formulación y conducción de la política en materia de prevención, valorización y gestión integral de los residuos a que se refiere esta Ley, la expedición de disposiciones jurídicas y la emisión de actos que de ella deriven, así como en la generación y manejo integral de residuos, según corresponda, se observarán los siguientes principios:

**I.** El derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar;

**II.** Sujetar las actividades relacionadas con la generación y manejo integral de los residuos a las modalidades que dicte el orden e interés público para el logro del desarrollo nacional sustentable;

**III.** La prevención y minimización de la generación de los residuos, de su liberación al ambiente, y su transferencia de un medio a otro, así como su manejo integral para evitar riesgos a la salud y daños a los ecosistemas;

**IV.** Corresponde a quien genere residuos, la asunción de los costos derivados del manejo integral de los mismos y, en su caso, de la reparación de los daños;

**V.** La responsabilidad compartida de los productores, importadores, exportadores, comercializadores, consumidores, empresas de servicios de manejo de residuos y de las autoridades de los tres órdenes de gobierno es fundamental para lograr que el manejo integral de los residuos sea ambientalmente eficiente, tecnológicamente viable y económicamente factible;

**VI.** La valorización de los residuos para su aprovechamiento como insumos en las actividades productivas;

**VII.** El acceso público a la información, la educación ambiental y la capacitación, para lograr la prevención de la generación y el manejo sustentable de los residuos;

VIII. La disposición final de residuos limitada sólo a aquellos cuya valorización o tratamiento no sea económicamente viable, tecnológicamente factible y ambientalmente adecuada;

IX. La selección de sitios para la disposición final de residuos de conformidad con las normas oficiales mexicanas y con los programas de ordenamiento ecológico y desarrollo urbano;

X. La realización inmediata de acciones de remediación de los sitios contaminados, para prevenir o reducir los riesgos inminentes a la salud y al ambiente;

XI. La producción limpia como medio para alcanzar el desarrollo sustentable, y

XII. La valorización, la responsabilidad compartida y el manejo integral de residuos, aplicados bajo condiciones de eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social, en el diseño de instrumentos, programas y planes de política ambiental para la gestión de residuos.

En todo lo no previsto en la presente Ley, se aplicarán, en lo conducente, las disposiciones contenidas en otras leyes relacionadas con la materia que regula este ordenamiento.

**Artículo 3.** Se consideran de utilidad pública:

II. La ejecución de obras destinadas a la prevención, conservación, protección del medio ambiente y remediación de sitios contaminados, cuando éstas sean imprescindibles para reducir riesgos a la salud;

**Artículo 68.** Quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio, así como de daños a la salud como consecuencia de ésta, estarán obligados a reparar el daño causado, conforme a las disposiciones legales correspondientes.

**Artículo 69.** Las personas responsables de actividades relacionadas con la generación y manejo de materiales y residuos peligrosos que hayan ocasionado la contaminación de sitios con éstos, están obligadas a llevar a cabo las acciones de remediación conforme a lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 71.** No podrá transferirse la propiedad de sitios contaminados con residuos peligrosos, salvo autorización expresa de la Secretaría.

Las personas que transfieran a terceros los inmuebles que hubieran sido contaminados por materiales o residuos peligrosos, en virtud de las actividades que en ellos se realizaron, deberán informar de ello a quienes les transmitan la propiedad o posesión de dichos bienes.

Además de la remediación, quienes resulten responsables de la contaminación de un sitio se harán acreedores a las sanciones penales y administrativas correspondientes.

**Artículo 73.** En el caso de abandono de sitios contaminados con residuos peligrosos o que se desconozca el propietario o poseedor del inmueble, la Secretaría, en coordinación con las entidades federativas y los municipios, podrá formular y ejecutar programas de remediación, con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para su recuperación y restablecimiento y, de ser posible, su incorporación a procesos productivos.

La Secretaría estará facultada para hacer efectivas las garantías que hubieren sido otorgadas por los responsables que hayan abandonado el sitio.

En aquellos casos en que la contaminación del sitio amerite la intervención de la Federación, el titular del Ejecutivo Federal podrá expedir la declaratoria de remediación de sitios contaminados. Para tal efecto, elaborará previamente los estudios que los justifiquen.

Las declaratorias deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y serán inscritas en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y expresarán:

- I. La delimitación del sitio que se sujeta a remediación, precisando superficie, ubicación y deslinde;
- II. Las acciones necesarias para remediar el sitio, de conformidad con lo que se establece en esta Ley;
- III. Las condicionantes y restricciones a que se sujetará el sitio, los usos del suelo, el aprovechamiento, así como la realización de cualquier obra o actividad;
- IV. Los lineamientos para la elaboración y ejecución del programa de remediación correspondiente, así como la participación en dichas actividades de propietarios, poseedores, organizaciones sociales, privadas, gobiernos locales y demás personas interesadas, y

V. Los plazos para la ejecución del programa de remediación respectivo.

Una vez concluido el programa de remediación del sitio contaminado se cancelará la anotación correspondiente en el Registro Público de la Propiedad.

**Artículo 75.** La Secretaría y las autoridades locales competentes, según corresponda, serán responsables de llevar a cabo acciones para identificar, inventariar, registrar y categorizar los sitios contaminados con residuos peligrosos, con objeto de determinar si procede su remediación, de conformidad con los criterios que para tal fin se establezcan en el Reglamento.

**Artículo 78.** La Secretaría, en coordinación con la Secretaría de Salud, emitirá las normas oficiales mexicanas para la caracterización de los sitios contaminados y evaluará los riesgos al ambiente y la salud que de ello deriven, para determinar, en función del riesgo, las acciones de remediación que procedan.

**Artículo 79.** La regulación del uso del suelo y los programas de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, deberán ser considerados al determinar el grado de remediación de sitios contaminados con residuos peligrosos, con base en los riesgos que deberán evitarse.

**Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos**

**Artículo 126.** Quienes transfieran a terceros los inmuebles que hubieran sido contaminados por materiales peligrosos, deberán informarlo a quienes les transmitan la propiedad o posesión de dichos bienes, en los términos previstos en el segundo párrafo del artículo 71 de la Ley; dicho informe se hará constar en el instrumento en el cual se formalice la transmisión.

**Artículo 127.** Quienes transfieran o adquieran la propiedad de sitios contaminados con residuos peligrosos, conforme a lo previsto en el artículo 71 de la Ley, deberán contar con autorización expresa de la Secretaría. Para tal efecto, presentarán la solicitud en el formato que al efecto se expida, la cual contendrá:

I. Nombre, denominación o razón social y domicilio del enajenante y del adquirente;

II. Datos de ubicación del sitio, describiendo sus colindancias, construcciones e infraestructura existente, y

III. Determinación expresa del responsable de la remediación.

A la solicitud se anexará la carta del adquirente en la que especifique que fue informado de la contaminación del sitio.

La autorización de la Secretaría no impide la ejecución de actos de comercio o de derecho civil, únicamente tiene como efecto definir a quién corresponde realizar las acciones de remediación del sitio transferido.

**Artículo 128.** En caso de que una transferencia se efectúe antes de la remediación o al término de ésta y no existiera pacto expreso respecto a quién corresponde llevar a cabo o concluir dicha remediación, se entenderá responsable de llevarla a cabo o concluirla a quien enajena el sitio.

El instrumento jurídico mediante el cual se perfeccione la transferencia del inmueble deberá contener la declaración del enajenante sobre la contaminación que en este caso tenga el sitio que se transfiere. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad que se convenga para la remediación del mismo.

**Artículo 132.** Los programas de remediación se formularán cuando se contamine un sitio derivado de una emergencia o cuando exista un pasivo ambiental.

Existe emergencia, para efectos del presente Capítulo, cuando la contaminación del sitio derive de una circunstancia o evento, indeseado o inesperado, que ocurra repentinamente y que traiga como resultado la liberación no controlada, incendio o explosión de uno o varios materiales peligrosos o residuos peligrosos que afecten la salud humana o el medio ambiente, de manera inmediata.

Se considera pasivo ambiental a aquellos sitios contaminados por la liberación de materiales o residuos peligrosos, que no fueron remediados oportunamente para impedir la dispersión de contaminantes, pero que implican una obligación de remediación. En esta definición se incluye la contaminación generada por una emergencia que tenga efectos sobre el medio ambiente.

**Artículo 133.** En la elaboración del programa de remediación el interesado podrá determinar las acciones de remediación que se integrarán a

la propuesta correspondiente, tomando como base lo establecido en las normas oficiales mexicanas aplicables o, en caso de no existir éstas, los niveles de remediación que se determinen con base en el estudio de evaluación de riesgo ambiental que se realice.

**Artículo 134.** Los programas de remediación, según corresponda, se integran con:

- I. Estudios de caracterización;
- II. Estudios de evaluación del riesgo ambiental;
- III. Investigaciones históricas, y
- IV. Las propuestas de remediación.

Los programas de remediación se elaborarán con base en el estudio de caracterización y, en su caso, en el de evaluación de riesgo ambiental. En la elaboración de los programas de remediación para pasivos ambientales también se considerarán las investigaciones históricas.

Estas investigaciones tendrán como finalidad establecer las actividades causantes de los daños ambientales realizadas en el sitio contaminado, los sucesos que condujeron a la contaminación del suelo, el subsuelo y los mantos acuíferos, las condiciones geo-hidrológicas que prevalecieron en el sitio, con base en informaciones documentales, así como la relación de quienes hubieren sido poseedores y de los usos que haya tenido el predio o predios en los cuales se localice el sitio contaminado.

**Artículo 135.** Cuando se trate de emergencias, los programas de remediación de sitios contaminados con materiales peligrosos o residuos peligrosos incluirán los datos generales del responsable de la contaminación, incluyendo su actividad, los datos del responsable técnico de la remediación, el lugar y fecha en que ocurrió la emergencia y los resultados de los estudios de caracterización.

A dichos programas se integrarán los siguientes documentos:

- I. Planos del lugar a una escala tal que permita apreciar la información requerida, georeferenciados con coordenadas UTM y orientación geográfica, donde se muestren topografía, cuerpos de agua superficiales, puentes y caminos de acceso, las áreas dañadas de suelo y los puntos de

muestreo, con las mismas denominaciones que se indican en los resultados de las determinaciones analíticas del contaminante;

II. Documento comprobatorio de la cadena de custodia de las muestras;

III. Planos isométricos de concentraciones y migración del contaminante en suelo y subsuelo;

IV. Memoria fotográfica del sitio;

V. El estudio de caracterización, y

VI. La propuesta de remediación.

La documentación descrita en las fracciones anteriores podrá entregarse a la Secretaría de manera paralela a la realización de las acciones contenidas en la propuesta de remediación del sitio.

**Artículo 136.** Cuando se trate de pasivos ambientales, en los programas de remediación respectivos se incluirá la información y documentación requerida en el artículo anterior y se anexará la siguiente:

I. Los planos de instalaciones, de depósitos de residuos, de materiales peligrosos y contaminantes existentes en el sitio, destacando las vías, caminos de acceso y de servicios;

II. Los planos del sitio georreferenciados en coordenadas UTM a escala adecuada que muestren las áreas contaminadas por encima de los límites de concentración de contaminantes establecidos en las normas oficiales mexicanas o de aquéllos determinados mediante una evaluación de riesgo ambiental, y

III. El estudio y resultados de evaluación de riesgo ambiental, en su caso.

**Artículo 137.** Los programas de remediación, así como los estudios de caracterización y de riesgo ambiental se podrán llevar a cabo por el responsable de la contaminación o daño ambiental de manera directa o a través de los responsables técnicos que éste designe.

Los responsables técnicos a que se refiere el párrafo anterior podrán ser:

I. Instituciones de educación superior con experiencia en la materia;

II. Prestadores de servicios de tratamiento de suelos contaminados autorizados, o

III. Otra persona, siempre que el responsable anexe al programa de remediación respectivo la documentación que acredite la formación profesional y experiencia en la remediación de sitios contaminados por materiales peligrosos o residuos peligrosos.

Los responsables de la contaminación o daño ambiental que designen como responsable técnico a las personas indicadas en las fracciones I o III del presente artículo, deberán otorgar seguro o garantía suficiente para cubrir los daños que pudieran generarse durante la ejecución de las acciones de remediación correspondientes.

**Artículo 138.** El estudio de caracterización contendrá:

I. La ubicación, descripción y uso actual del sitio contaminado, incluyendo los cuerpos de agua que existan en el lugar y si la autoridad del agua fue informada de algún daño a los mismos;

II. El tipo de contaminante y cantidad aproximada de liberación al ambiente;

III. El área y volumen de suelo dañado;

IV. El plan de muestreo que prevean las normas oficiales mexicanas;

V. Los resultados de las determinaciones analíticas de los contaminantes en las muestras de suelos y, en su caso, los de los análisis y pruebas químicas, así como los de las pruebas físicas, biológicas y mecánicas practicadas a las mismas, mostrando los valores superficiales o a profundidad, según se requiera, y

VI. La memoria fotográfica de los trabajos efectuados.

En el caso de que no exista un laboratorio acreditado para realizar los análisis señalados en la fracción V de este artículo se practicarán por el laboratorio que elija el responsable del programa de remediación, en términos de lo establecido en la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.

**Artículo 139.** Cuando se trate de pasivos ambientales, el estudio de caracterización contendrá, además de la información señalada en el artículo anterior, lo siguiente:

I. La descripción de la metodología a aplicar para cada tipo de pruebas de campo o laboratorio;

II. La descripción de las condiciones geológicas, geohidrológicas e hidrológicas, basada en los resultados obtenidos en el muestreo y pruebas de campo;

III. La descripción de las condiciones climáticas y físicas que afecten el comportamiento de los contaminantes, y

IV. La determinación de la distribución y el comportamiento de los contaminantes en el suelo, subsuelo y en los acuíferos con base en los resultados obtenidos.

**Artículo 140.** Los estudios de riesgo ambiental tienen por objeto definir si la contaminación existente en un sitio representa un riesgo tanto para el medio ambiente como para la salud humana, así como los niveles de remediación específicos del sitio en función del riesgo aceptable.

**Artículo 141.** Los estudios de evaluación de riesgo ambiental se realizarán tomando como base la siguiente información:

I. La definición del problema basada en la evaluación de la información contenida en los estudios de caracterización y las investigaciones históricas correspondientes;

II. La determinación de los contaminantes o componentes críticos para los ecosistemas y recursos a proteger y con los cuales se efectuará la evaluación de riesgo;

III. La determinación de los factores específicos al sitio que influyen en la exposición y dispersión de los contaminantes;

IV. La determinación fundamentada de la movilidad de los contaminantes en el suelo y de las funciones de protección y retención del mismo;

V. La determinación de los puntos de exposición;

VI. La determinación de las rutas y vías de exposición presentes y futuras, completas e incompletas;

VII. La categorización de las rutas y vías de exposición para las cuales se evaluará el riesgo;

VIII. La determinación de los componentes del ecosistema, incluyendo organismos blanco de interés especial o de organismos productivos residentes en el sitio;

IX. La determinación de la toxicidad y la exposición de los contaminantes a los componentes del ecosistema, incluyendo los organismos blanco de interés especial o de organismos productivos residentes en el sitio y la evaluación de los efectos;

X. La descripción de las suposiciones hechas a lo largo de los cálculos efectuados y de las limitaciones e incertidumbres de los datos en los cuales se basa la evaluación del riesgo, y la caracterización total del riesgo, entendiendo ésta como la conclusión de la evaluación de la información anterior, y

XI. La representación gráfica de la información señalada en las fracciones anteriores como hipótesis de exposición total.

Para la determinación a que se refiere la fracción IX del presente artículo podrán utilizarse los perfiles toxicológicos aceptados internacionalmente.

**Artículo 142.** Cuando el receptor de la contaminación sea la población humana, los estudios de evaluación de riesgo considerarán además la siguiente información:

I. La determinación de los distintos grupos poblacionales receptores y del grupo poblacional más vulnerable;

II. La determinación de los valores de las dosis de referencia para componentes críticos no cancerígenos y de los factores de las pendientes de cáncer para componentes críticos cancerígenos y la memoria de cálculo correspondiente;

III. El cálculo de la exposición total para los grupos poblacionales presentes más vulnerables, para las distintas rutas y vías de exposición;

IV. La determinación del riesgo cancerígeno y no cancerígeno y la memoria de cálculo correspondiente;

V. La descripción de las posibles consecuencias o efectos adversos a la salud humana y al medio ambiente de los riesgos evaluados que se desprendan de la presencia de los contaminantes;

**VI.** La determinación de los niveles de remediación específicos del sitio con base en los resultados obtenidos conforme a la fracción IV del presente artículo, y

**VII.** La descripción de las suposiciones hechas a lo largo de los cálculos efectuados y de las limitaciones e incertidumbres de los datos en los cuales se basa la evaluación del riesgo a la salud humana, y la caracterización total del riesgo, entendiendo ésta como la conclusión de la evaluación de la información contenida en el presente artículo.

Para la determinación a que se refiere la fracción II del presente artículo podrán utilizarse los perfiles toxicológicos aceptados internacionalmente.

**Artículo 143.** Las propuestas de remediación para emergencias y pasivos ambientales se integrarán al programa de remediación y contendrán:

**I.** Las técnicas o procesos de remediación a aplicar, especificando en su caso los métodos de muestreo a aplicar;

**II.** Los datos de los responsables técnicos de la remediación;

**III.** La descripción del equipo a emplear, los parámetros de control del mismo, listado y hojas de seguridad de insumos y constancia de laboratorio, fabricante o formulador sobre la no patogenicidad de microorganismos cuando éstos se empleen;

**IV.** Las concentraciones, niveles o límites máximos que se establezcan en las normas oficiales mexicanas o los niveles de remediación específicos a alcanzar en el sitio contaminado conforme al estudio de evaluación del riesgo correspondiente;

**V.** La descripción de las acciones de remediación con base en los niveles propuestos conforme a la fracción anterior;

**VI.** El plan de monitoreo en el sitio;

**VII.** El programa calendarizado de actividades a realizar;

**VIII.** El uso futuro del sitio remediado;

**IX.** El plan de desalojo de residuos sólidos urbanos, residuos de la construcción, residuos de manejo especial y residuos peligrosos presentes en el sitio en el caso de pasivos ambientales, y

X. El plan de seguimiento de los receptores determinados en el estudio de evaluación de riesgo ambiental, en caso de pasivos ambientales.

**Artículo 144.** La Secretaría evaluará y aprobará la propuesta de remediación en un término de sesenta días hábiles conforme al siguiente procedimiento:

I. La autoridad revisará la solicitud y los documentos presentados y, en su caso, prevendrá por única ocasión al interesado dentro del primer tercio del plazo de respuesta para que complete la información faltante, la cual deberá presentarse dentro de un plazo similar, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación;

II. Transcurrido el plazo sin que se desahogue la prevención se descharará el trámite, o

III. Desahogada la prevención que indica la fracción I, la Secretaría reanudará y deberá resolver dentro del término establecido en el presente artículo.

Cuando la Secretaría requiera información adicional, el requerimiento correspondiente interrumpirá el plazo de resolución.

**Artículo 145.** Cuando el programa de remediación señale como receptores de la contaminación a la población humana, la Secretaría, en un plazo no mayor de diez días hábiles, remitirá a la Secretaría de Salud la propuesta de remediación incluyendo la información referida en los artículos 136, 138 fracciones I y II, 141 y 142 del presente Reglamento.

La Secretaría de Salud contará con un plazo de veinte días hábiles para emitir su opinión técnica para el caso de emergencias.

Tratándose de pasivos ambientales, la Secretaría de Salud contará con un plazo de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha en que dicha dependencia reciba la información señalada en el primer párrafo del presente artículo.

La Secretaría de Salud podrá abstenerse de formular respuesta expresa a la Secretaría, en tal caso se estará a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 55 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La opinión técnica que emita la Secretaría de Salud se referirá exclusivamente a la población humana como receptor de la contaminación del sitio.

**Artículo 146.** Cuando se trate de emergencias la Secretaría evaluará la propuesta de remediación y resolverá dentro del término de treinta hábiles.

**Artículo 147.** Cuando se trate de emergencias, si los responsables de la remediación ejecutaran el programa respectivo a través de prestadores de servicios de tratamiento de suelos contaminados autorizados, la Secretaría evaluará las propuestas de remediación dentro del término de quince días hábiles.

**Artículo 148.** Cuando en el momento de la emergencia se apliquen medidas de contención de los materiales o residuos peligrosos liberados, no se permitirá:

I. El lavado de suelos en el sitio por medio de dispositivos hidráulicos sin dispositivos de control, almacenamiento y tratamiento de los lixiviados y corrientes de agua generadas;

II. La mezcla de suelos contaminados con suelos no contaminados con propósitos de dilución;

III. La extracción o remoción de suelos contaminados y residuos peligrosos contenidos en ellos sin un control de la emisión de polvos, y

IV. La aplicación en el sitio de oxidantes químicos.

**Artículo 149.** En la ejecución de los programas de remediación de sitios contaminados por emergencias o por pasivos ambientales, se observarán los siguientes criterios:

I. Si se remueven los suelos contaminados durante los procesos de tratamiento, se almacenarán y manejarán en lugares o superficies, de manera tal que se evite la lixiviación y la filtración de contaminantes en suelos;

II. Cuando las acciones de remediación se lleven a cabo en el sitio de la contaminación, se deberá contar con un sistema de captación de lixiviados y no deberán aplicarse proceso o medida de tratamiento alguno en el que se involucren soluciones de agentes químicos o biológicos que transfieran de manera descontrolada los contaminantes de un medio a otro;

III. Cuando en las acciones de remediación se empleen métodos o técnicas que liberen vapores, se deberá contar con el sistema de captación correspondiente;

**IV.** Los polvos y gases que se emitan como resultado de tratamientos térmicos en la remediación no excederán las concentraciones, los niveles o los límites máximos permisibles señalados en las normas oficiales mexicanas. Cuando se trate de emisiones de gases tóxicos que no estén establecidos en las normas oficiales mexicanas, la Secretaría determinará lo conducente;

**V.** La disposición final de los suelos tratados que hayan cumplido con las concentraciones, los niveles, los límites o los parámetros de limpieza establecidos en la normatividad aplicable en la materia, podrá realizarse en los sitios que de común acuerdo se establezcan entre la autoridad competente y el responsable;

**VI.** En caso de que el suelo contaminado haya sido excavado para su confinamiento, el sitio deberá ser rellenado con material semejante al de la localidad y conforme a la topografía del sitio;

**VII.** Cuando deba excavar o removerse el suelo contaminado para llevar a cabo las acciones de remediación, no deberá quedar remanente de contaminación en el sitio de acuerdo con los límites, niveles o concentraciones establecidos en la propuesta de remediación, y

**VIII.** La adición de microorganismos al suelo se realizará, únicamente, cuando se haya comprobado en campo su necesidad y eficacia.

Se considerará que los suelos son tratados a un lado del sitio, cuando el tratamiento se realiza sobre un área adyacente al sitio contaminado o sobre un área dentro del sitio contaminado, previa remoción del suelo y materiales semejantes a suelos.

Serán suelos tratados fuera del sitio, cuando se remueve el suelo y los materiales semejantes a suelos contaminados a un lugar fuera de aquél donde se ubican, para someterlos a tratamiento en instalaciones fijas autorizadas.

Son materiales semejantes a suelos todos aquéllos que por sus propiedades mecánicas, físicas y químicas presenten semejanzas con los suelos contaminados, tales como lodos de presas, lodos y sedimentos de cárcamos, tanques de almacenamiento, entre otros.

**Artículo 150.** Para el control del proceso de remediación se observará lo siguiente:

I. La periodicidad del muestreo para la comprobación de los avances de la remediación en el sitio deberá ser representativa y basada en la propuesta de remediación;

II. Para la comprobación de los avances de la remediación, a un lado o fuera del sitio, se realizarán los muestreos conforme a lo propuesto en el plan de muestreo contenido en la propuesta de remediación, y

III. Se realizará un muestro final comprobatorio de que se han alcanzado las concentraciones, los niveles, los límites o los parámetros señalados en las normas oficiales mexicanas aplicables o los niveles de remediación determinados con base en la evaluación del estudio de riesgo ambiental que señale la propuesta de remediación, según sea el caso; tanto la toma de muestras finales comprobatorias como su análisis deberán ser realizados por laboratorios acreditados por la entidad de acreditación autorizada y aprobados por la Secretaría y considerando lo establecido en el último párrafo del artículo 138 de este Reglamento.

**Artículo 151.** Los interesados avisarán por escrito a la Secretaría que han concluido el programa de remediación y anexarán los resultados del muestreo final comprobatorio señalado en el artículo anterior, solicitando la cancelación de la anotación en el Registro Público de la Propiedad correspondiente y que se retire el sitio del Inventario Nacional de Sitios Contaminados.

La Secretaría confrontará los resultados del muestreo final comprobatorio con las concentraciones, los niveles, los límites o los parámetros máximos de contaminantes establecidos en las normas oficiales mexicanas aplicables o los niveles de remediación establecidos en la propuesta de remediación correspondiente.

De ser procedente, la Secretaría, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles dictará resolución en la que indique, que en el sitio se alcanzaron los objetivos del programa de remediación respecto a los niveles, los límites o los parámetros máximos de contaminantes establecidos en las normas oficiales mexicanas aplicables o los niveles de remediación establecidos en la misma propuesta; ordenará que se retire el sitio del Inventario Nacional de Sitios Contaminados y solicitará a la autoridad correspondiente la cancelación de la anotación en el registro público de la propiedad respectivo, lo cual se notificará al interesado y concluirá el procedimiento de remediación.

La cancelación de la anotación en el Registro Público de la Propiedad correspondiente o el retiro del sitio del Inventario Nacional de Sitios

Contaminados, se realizará al amparo de la información proporcionada por el interesado, por lo que las autoridades federales o locales que intervengan no serán responsables de la persistencia de contaminantes en el sitio como consecuencia de la falsedad o deficiencia en las muestras finales comprobatorias y su análisis respectivo.

**Artículo 152.** La formulación y ejecución de los programas de remediación señalados en el artículo 73 de la Ley podrán hacerse coordinadamente por la Secretaría y las autoridades locales competentes.

La coordinación a que se refiere el párrafo anterior se podrá realizar mediante convenios en los cuales se defina la participación de cada una de las autoridades de los tres órdenes de gobierno y los recursos humanos, financieros y materiales que cada uno de ellos aportará.

El programa de remediación se anexará al convenio de coordinación y se inscribirá por parte de las autoridades locales en el registro público de la propiedad correspondiente.

**Artículo 153.** En los casos en que a juicio de la Secretaría resulte necesaria la intervención de la Federación en la remediación de un sitio abandonado contaminado con residuos peligrosos y previo el estudio justificativo correspondiente, elaborará y propondrá al Titular del Ejecutivo Federal la declaratoria a que se refiere el artículo 73 de la Ley.

Cuando las autoridades estatales o municipales soliciten la expedición de la declaratoria de remediación elaborarán a su costa los estudios técnicos justificativos respectivos y los presentarán ante la Secretaría para su evaluación.

