

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

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

Peticionarios:	Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos A.C. (Cosyddhac)
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Número de petición:	SEM-00-006 (Tarahumara)
Fecha de recepción:	9 de junio de 2000
Fecha de esta notificación:	29 de agosto de 2002

I. RESUMEN EJECUTIVO

De conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”) puede examinar peticiones que aseveren que una Parte del ACAAN 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 determina si la misma amerita solicitar una respuesta de la Parte correspondiente, como estipula el artículo 14(2). A la luz de la respuesta de la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo que amerita la elaboración de un expediente de hechos, en conformidad con el artículo 15. El Consejo, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, puede entonces instruir al Secretariado para que elabore un expediente de hechos. El expediente de hechos final se pone a disposición pública, también mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo.

La presente determinación contiene el análisis realizado por el Secretariado, conforme al artículo 15(1) del ACAAN, respecto de la petición presentada el 9 de junio de 2000 por la “Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C.” (la “Peticionaria”) en conformidad con los artículos 14 y 15 del ACAAN.

La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por la denegación de justicia ambiental a pueblos indígenas en la sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua, México. En particular asevera omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionada con el proceso de denuncia popular, la persecución de probables delitos ambientales y otras supuestas violaciones relacionadas con los recursos forestales y el medio ambiente en la sierra Tarahumara.

El 6 de noviembre de 2001, el Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones de la petición no satisfacen los requisitos del artículo 14(1), mientras que otras sí los satisfacen. Asimismo, el Secretariado consideró que, a la luz de los criterios establecidos en el artículo 14(2), la petición ameritaba solicitar a la Parte una respuesta con relación a dichas aseveraciones.

El 15 de febrero de 2002 la Parte envió al Secretariado su respuesta conforme al artículo 14(3) del ACAAN. México afirma que tramitó debidamente las denuncias populares y recursos de revisión sobre los cuales el Secretariado le solicitó una respuesta. La Parte indica también que ha resuelto 139 denuncias populares más interpuestas por comunidades tarahumaras en el periodo comprendido de febrero de 1998 a marzo de 2000, y que ha iniciado otras acciones para mejorar la participación de estas comunidades en la protección ambiental de la zona. Respecto de la presunta omisión en la persecución de probables delitos ambientales, la respuesta de México afirma que la autoridad determinó que los hechos de que tuvo conocimiento no coinciden con el tipo penal, salvo en los casos que están presuntamente pendientes de resolución.

Habiendo examinado la petición a la luz de la respuesta de la Parte en conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado notifica al Consejo que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de algunas de las aseveraciones que consideró meritorias de una respuesta de la Parte. La respuesta de México muestra detalladamente el seguimiento que se dio a las denuncias populares, pero de la información proporcionada no se desprende que la autoridad pertinente haya realizado las acciones de aplicación debidas conforme a lo dispuesto por la LGEEPA, respecto de la mayoría de los casos específicos planteados en la petición. Las cuestiones que la petición planteó relativas a la aplicación efectiva del procedimiento de denuncia popular como mecanismo que permita a los pueblos indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara participar en la protección ambiental, así como las acciones mencionadas en la respuesta de México que las autoridades han emprendido para mejorar la participación de las comunidades de la zona, merecen presentarse en un expediente de hechos. Asimismo, las cuestiones planteadas en la petición sobre la persecución de probables delitos ambientales permanecen abiertas no obstante la respuesta de la Parte y ameritan examinarse en un expediente de hechos. La aplicación efectiva de la legislación ambiental que prevé estos procedimientos es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente y para la conservación de los recursos naturales. Si bien las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental del tipo en cuestión quizá no ameritarían en lo individual la elaboración de un expediente de hechos, tomadas en conjunto, y considerando la importancia de la participación efectiva de los pueblos indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara en la protección ambiental de esa región, los alegatos de esta petición plantean una cuestión central respecto de la aplicación efectiva de la legislación ambiental que amerita la elaboración de un expediente de hechos.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

La petición original constaba de cinco capítulos y 45 páginas. Las Directrices para la presentación de peticiones (las “Directrices”) sugieren una extensión de 15 páginas para la presentación de peticiones, excluyendo anexos e información de apoyo (véase el encabezado 3.3 de las Directrices.). El 19 de junio de 2000, el 20 de febrero de 2001 y el 6 de abril de 2001, el Secretariado solicitó a la Peticionaria que modificara la petición para corregir este defecto de forma. En su última comunicación, el Secretariado propuso a la Peticionaria un modo de proceder para reducir la petición. La presente recomendación y el análisis del Secretariado conforme a los artículos 14(1) y (2) se basan en esa petición reducida.¹

En la petición, Cosyddhac asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en relación con el trámite efectivo de denuncias populares, la persecución de delitos ambientales, la consulta a pueblos indígenas previa a la expedición de permisos de tala y el acceso a la información ambiental.² Según la Peticionaria, la Parte está incurriendo en las siguientes omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (se citan textualmente):

- A. Omisión de la Parte, en la aplicación efectiva del artículo 189 en relación con el 191 de la LGEEPA [*Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*], en su aspecto de garantizar a los Pueblos Indígenas, en tanto grupos sociales, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición de Denuncia Popular, o desde otra óptica, la omisión de la Parte al negarle a estos Pueblos interés jurídico en sentido lato, tanto como *legitimatío ad processum*, y *legitimatío ad causam*.
- B. Omisión de la Parte, en la aplicación efectiva del artículo 189, en relación con el 190 y 191, todos de la LGEEPA, relativa a la negativa de admitir una Denuncia Popular que cumple con todos los requisitos legales.
- C. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 176 de la LGEEPA, en su aspecto de garantizar a los afectados con motivo de una resolución final dictada en un procedimiento administrativo, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición del Recurso de Revisión, en contra de aquella, o desde otra óptica, la omisión de la Parte al negarle a los Pueblos Indígenas, interés jurídico en sentido lato, tanto como *legitimatío ad processum*, y *legitimatío ad causam*, en la materia señalada.
- D. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 176 de la LGEEPA, relativa a que a todo Recurso de Revisión debe recaer una resolución que ponga fin al mismo.
- E. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT [Organización Internacional del Trabajo], en relación con autorizaciones otorgadas para el aprovechamiento de recursos forestales maderables.

¹ Estos documentos pueden consultarse en el Registro sobre Peticiones Ciudadanas en la página de la CCA www.cec.org o pueden solicitarse al Secretariado.

² En la petición se cuentan al menos 112 situaciones concretas, considerando los ejemplos de la totalidad de los encabezados, donde se afirma que la Parte no aplicó su ley ambiental de manera efectiva. La estructura original de la petición dedicaba un capítulo de hechos (Capítulo III, ahora Apéndice I) para narrar la historia procesal de cada una de las denuncias populares y acciones de la autoridad que se emplean como ejemplos para documentar cada una de las 21 aseveraciones (contenidas en el Capítulo IV que se conservó en el cuerpo de la petición).

- F. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 199 en relación con el 189 de la LGEEPA, relativa a la falta de resolución o conclusión de Denuncias Populares.
- G. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CFPP (sic), en lo tocante a no participar al MP [Ministerio Público] Federal, la probable existencia de delitos ambientales consistentes en el desmonte, destrucción de vegetación natural y cambio de uso de suelo sin contar con autorización, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
- H. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante al desmonte de terreno, y cambio de uso de suelo, sin autorización de la Ley Forestal.
- I. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal la probable existencia de delitos ambientales consistente en cortar, arrancar, derribar o talar árboles sin autorización, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
- J. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo relativo al delito de cortar, arrancar, derribar, talar árboles, o realizar aprovechamiento de recursos forestales, sin contar con la autorización de la Ley Forestal.
- K. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal la probable existencia de delitos ambientales consistente en ocasionar dolosamente incendio en bosque y vegetación forestal dañando recursos naturales, la flora, fauna silvestre y ecosistema.
- L. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 418 del CPF, en lo concerniente al delito de ocasionar dolosamente incendio en bosque y vegetación forestal dañando recursos naturales, la flora, fauna silvestre y ecosistema.
- M. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 419 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal la probable existencia de delitos ambientales consistentes en el transporte, acopio y transformación de recursos forestales sin autorización de la Ley Forestal, a pesar de haber tenido conocimiento de los mismos en ejercicio de funciones.
- N. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 416 del CPF, en lo tocante a no participar al MP Federal la probable existencia de delitos ambientales consistentes en descargar y depositar aguas residuales en aguas nacionales, en menoscabo de la salud pública, recursos naturales, flora, fauna y calidad del agua.
- O. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 169 *in fine* de la LGEEPA, el cual establece, en base a una lectura integral, que una vez dictada la resolución a que hace referencia el número 168 de la ley en cita, de verificarse hechos, actos u omisiones que pudieran configurar uno o más delitos, la autoridad ambiental deberá hacerlos del conocimiento del MP.
- P. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 202 de la LGEEPA, en lo tocante a que la Profepa [Procuraduría Federal de Protección al Ambiente], Chihuahua, a pesar de haber realizado visitas de inspección, derivadas en su mayoría de Denuncias Populares, en las cuales constató de manera directa la comisión de actos, hechos y omisiones constitutivos de delitos ambientales, no interpuso Denuncia Penal sobre los mismos.
- Q. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 de la LGEEPA al no acumular una Denuncia Popular interpuesta a un expediente preexistente abierto con motivo de una Denuncia Popular previamente presentada de contenido igual.
- R. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 y 192 de la LGEEPA, al no haber acordado una Denuncia Popular y, en consecuencia, dejado de efectuar las

diligencias necesarias con el fin de determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones planteados en la misma.

- S. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 191 en relación con el 190 de la LGEEPA, en lo tocante a no acordar una Denuncia Popular, al no haber sido turnada la misma al órgano competente.
- T. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 193 de la LGEEPA, al resolver una Denuncia Popular sin informar al Denunciante las consideraciones adoptadas respecto a las pruebas e información aportada.
- U. Omisión de la Parte en la aplicación efectiva del artículo 159 Bis 3, en relación con el 159 Bis 4, ambos de la LGEEPA, al negarse a proporcionar información ambiental solicitada.

La Peticionaria afirma que estas presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), el Código Penal Federal (CPF), la Ley Forestal (LF) y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT) constituyen la denegación de justicia ambiental a pueblos indígenas en la sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua, en contravención a lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del ACAAN. La parte final de la petición afirma que las 21 aseveraciones y sus ejemplos “configuran una pauta persistente”.³

El Secretariado, tras analizar la petición conforme a los artículos 14(1) y 14(2), solicitó a la Parte una respuesta únicamente respecto de las aseveraciones contenidas en los encabezados A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T de la petición.⁴

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA DE LA PARTE

El Secretariado recibió la respuesta de México a la petición el 15 de febrero de 2002. Ésta consta de una respuesta concisa a los encabezados A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T de la petición, apoyada en un gran número de documentos anexos que muestran con detalle el trámite que se dio a las denuncias populares y recursos de revisión materia de la petición. La respuesta alega el debido cumplimiento por parte de la autoridad ambiental de sus funciones en la atención de las denuncias populares referidas en los encabezados A, F, R, S y T de la petición.

La respuesta afirma:

“[L]a Parte mexicana, con fundamento en los artículos 5 (1) (j), (2), 6 y 7 del ACAAN [...], dio seguimiento de manera oportuna, en un procedimiento justo, abierto y equitativo a un total de 173 denuncias populares presentadas en el periodo comprendido de febrero de 1998 a marzo de 2000, relacionadas con la comisión de diversos actos violatorios de la LGEEPA cometidos en la Sierra Tarahumara,

³ Página 18 de la petición.

⁴ En la sección IV.A de esta notificación se resume el análisis conforme a los artículos 14(1) y 14(2).

mismas que fueron admitidas en su totalidad por la Profepa y registradas en el Sistema Nacional de Atención a la Denuncia Popular. Cabe mencionar que, con fundamento en el artículo 191 de la LGEEPA [...], la Unidad de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la Profepa, Chihuahua, acusó recibo a los denunciantes de la presentación de cada una de las denuncias antes señaladas, girando, dentro del término de diez días a su recepción, el acuerdo de calificación recaído a cada denuncia y notificó a los denunciantes dichos acuerdos.”⁵

Respecto de las aseveraciones sobre la aplicación efectiva del recurso de revisión en los casos señalados en la petición (encabezados C y D), la respuesta afirma que la Parte, “...con fundamento en los artículos 7 (3) y (4) del ACAAN y 176 de la LGEEPA [...] resolvió dos recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la Profepa, Delegación de Chihuahua, a que se refiere el Secretariado en su determinación, de conformidad con la fracción II del artículo 91 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA) [...] en el sentido de confirmar el oficio impugnado”.⁶

En relación con las aseveraciones de la petición sobre la investigación y persecución de delitos ambientales, la Parte afirma que no puede responder a la aseveración contenida en el encabezado G, porque el artículo citado por la Peticionaria (artículo 418 del Código Federal de Procedimientos Penales -CFPP) no corresponde con el asunto que se alega (previsto en el artículo 418 del Código Penal Federal -CPF). Sobre el encabezado H, la Parte afirma que “...se refiere a una denuncia penal presentada ante el Ministerio Público Federal por la Comunidad del Ejido San Diego de Alcalá el 21 de septiembre de 1999. Al respecto, esta Parte, con fundamento en el inciso a) del párrafo 3 del artículo 14 del ACAAN, solicita al Secretariado no continuar con el trámite porque afirma que dicha denuncia está sujeta a un procedimiento administrativo pendiente de resolución ante el Ministerio Público Federal, quien determinará si es procedente la consignación del expediente al juez competente”.⁷

Respecto de los encabezados I, K, M y O, que se refieren a la omisión de participar al Ministerio Público Federal la probable existencia de delitos ambientales en distintos casos, la respuesta señala que se resolvieron las denuncias populares aludidas, se realizaron visitas de inspección, se siguieron procedimientos administrativos y, en algunos casos, se impusieron sanciones administrativas a los responsables. Según la respuesta, la autoridad ambiental no dio parte al Ministerio Público Federal porque los hechos, actos y omisiones constatados por la autoridad no encuadran en el tipo penal.⁸ Por último, la respuesta indica que la Parte mexicana ejerció acción penal y emitió una resolución administrativa, respecto de la denuncia popular aludida en el encabezado N.

⁵ Páginas 2 y 3 de la respuesta de la Parte.

⁶ Páginas 8 y 9 de la respuesta de la Parte.

⁷ Páginas 10 a 12 de la respuesta de la Parte. La denuncia sobre la que la Parte invoca el artículo 14(3)(a) también se menciona en el encabezado M.

⁸ Páginas 11 y 12 de la respuesta de la Parte.

Por otra parte, la respuesta de México señala que “...a partir del año 2000, se realizaron una serie de reuniones entre las autoridades involucradas de esta Parte [y las comunidades indígenas afectadas y las Organizaciones No Gubernamentales], con el objeto de informarles periódicamente el estado de sus denuncias y aclarar cualquier situación legal que se presentara en torno a las mismas, sirviendo tales reuniones como foros para la exposición de situaciones ambientales que se suscitan en esta área geográfica...”. Por último, la respuesta de México indica que esa Parte pretende integrar “comités de vigilancia participativa para la conservación de los recursos naturales” en la zona.⁹

IV. ANÁLISIS

A. *Antecedentes*

Esta notificación se refiere a la etapa del proceso que corresponde al artículo 15(1) del ACAAN. El Secretariado determinó previamente que la petición cumple con los requisitos del artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta de la Parte con acuerdo a los criterios del artículo 14(2).

El 6 de noviembre de 2001, el Secretariado determinó que la petición cumplía con todos los requisitos señalados en el artículo 14(1) del ACAAN.¹⁰ La petición cumple con los requisitos establecidos en los incisos (a), (b), (d) y (f) del artículo 14(1) porque fue presentada por escrito en español, uno de los idiomas oficiales de las Partes;¹¹ la Peticionaria se identifica claramente en la petición como una organización sin vinculación gubernamental –(Cosyddhac) con domicilio en la ciudad de Chihuahua, estado de Chihuahua, México.¹² La petición parece encaminada a promover actividades de aplicación de la legislación ambiental y no a hostigar una industria, ya que se enfoca principalmente en la forma en que la autoridad ambiental ha atendido las denuncias presentadas por pueblos indígenas y otros grupos interesados en la protección de los recursos naturales en la sierra Tarahumara. Se consideró cumplido también el requisito señalado en el inciso (c) porque la petición y sus anexos contienen suficiente información para analizar las aseveraciones que se plantean. La petición incluyó información sobre los medios por los que los pueblos indígenas y otros grupos de la sierra Tarahumara han pretendido participar en la aplicación efectiva de la ley para la protección de los recursos naturales de esa sierra, sobre el trámite que la autoridad le ha dado a sus denuncias y sobre las razones por las que la Peticionaria considera omisa la actuación de la autoridad.

En cuanto al inciso (e), el Secretariado determinó que la mayoría de las aseveraciones de la petición se refiere a asuntos que se han comunicado a las autoridades pertinentes de la Parte.¹³ Asimismo, la mayoría de las aseveraciones de la petición se ajusta a lo dispuesto en

⁹ Páginas 16 y 17 de la respuesta de la Parte.

¹⁰ SEM-00-006 (Tarahumara), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001).

¹¹ Véase también el encabezado 3.2 de las Directrices para la presentación de peticiones.

¹² Página 1 y anexo 0 de la petición.

¹³ Véanse los anexos 5, 10, 20, 49 y 51 de la petición.

el preámbulo del artículo 14(1), que plantea que una petición debe aseverar “que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”. El Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones no se ajustan porque no se refieren a disposiciones que sean “legislación ambiental” en los términos del ACAAN,¹⁴ o porque se refieren a situaciones consumadas respecto de las cuales la autoridad ambiental no podría haber realizado algún acto de aplicación de la legislación ambiental al momento de presentarse la petición, y en consecuencia no puede afirmarse que México “está incurriendo” en una omisión en esos casos.

El Secretariado evaluó la petición considerando en conjunto los criterios del artículo 14(2) del ACAAN, y concluyó en su determinación del 6 de noviembre de 2001 que dicha petición ameritaba una respuesta de la Parte respecto a las aseveraciones contenidas en los encabezados A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T.

La petición plantea que la supuesta falta de acceso a la denuncia popular representa un daño a los pueblos indígenas y otros grupos de la sierra Tarahumara en tanto restricción al ejercicio del derecho de participar en la protección del medio ambiente mediante la denuncia de posibles violaciones a la ley ambiental [artículo 14(2)(a)]. El Secretariado consideró que la aplicación efectiva de la denuncia popular como herramienta de acceso a la justicia ambiental, a que se refiere la petición, así como la aplicación efectiva de la legislación penal para la protección de los recursos boscosos de la sierra Tarahumara, es un asunto cuya ulterior consideración en este proceso contribuirá a la consecución de las metas del ACAAN [artículo 14(2)(b)]. La petición aborda los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte a los que se ha acudido, y el Secretariado considera que se ha hecho un esfuerzo razonable para acudir a esos recursos [artículo 14(2)(c)]. El asunto que plantea la petición es precisamente que los esfuerzos de estos grupos por emplear los recursos disponibles conforme a la legislación de la Parte para denunciar daños al medio ambiente de la sierra Tarahumara no fueron exitosos debido a la supuesta omisión de la Parte en la

¹⁴ El artículo 45(2) del ACAAN establece la definición de legislación ambiental:

Para efectos del Artículo 14 y la Quinta Parte

(a) “legislación ambiental” significa cualquier ley o reglamento de una Parte, o sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, o la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, a través de:

(i) la prevención, el abatimiento o el control de una fuga, descarga, o emisión de contaminantes ambientales,

(ii) el control de químicos, sustancias, materiales o desechos peligrosos o tóxicos, y la diseminación de información relacionada con ello; o

(iii) la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat, y las áreas naturales protegidas en territorio de la Parte, pero no incluye cualquier ley o reglamento, ni sus disposiciones, directamente relacionados con la seguridad e higiene del trabajador.

(b) Para mayor certidumbre, el término “legislación ambiental” no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

(c) El propósito principal de una disposición legislativa o reglamentaria en particular, para efectos de los incisos (a) y (b) se determinará por su propósito principal y no por el de la ley o del reglamento del que forma parte.

aplicación de su legislación ambiental. Finalmente, la petición no parece basarse en noticias de los medios de comunicación [artículo 14(2)(d)].

Como consecuencia de la determinación del Secretariado del 6 de noviembre de 2001, la Parte presentó su respuesta el 15 de febrero de 2002, de acuerdo con el artículo 14(3) del ACAAN.

B. Razones por las que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos

En conformidad con el artículo 15(1) del ACAAN, el Secretariado considera que, a la luz de la respuesta de México, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.

Como se detalla en esta sección, la información proporcionada por la Parte en su respuesta permite conocer el trámite que se dio a las denuncias populares materia de esta petición mediante las cuales algunos pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara reportaron actos de destrucción o aprovechamiento ilícitos del bosque de esa sierra. Con base en esa información, quedan resueltas las cuestiones planteadas en la petición sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de dos de las 33 denuncias en cuestión.¹⁵ En el caso de las demás denuncias, ya sea que subsisten las cuestiones sobre si la autoridad omitió alguna o varias de las acciones concretas que conforman el trámite, o bien parece que éstas se realizaron fuera del plazo señalado por la ley. En cuanto a la investigación y persecución de probables delitos ambientales, a excepción de un caso, la autoridad decidió que los hechos de que tuvo conocimiento no constituyen delitos, sin fundar ni motivar esta resolución (requisitos mínimos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y sin comunicársela a los denunciantes. Por otra parte, respecto de los alegatos de la petición relacionados con los recursos de revisión interpuestos a raíz de denuncias populares, las aseveraciones de la Peticionaria no se confirman y no ameritan documentarse en un expediente de hechos porque la respuesta de México muestra que esos recursos sí fueron resueltos.

Como se ha dicho, la respuesta de la Parte consta de una respuesta concisa a las aseveraciones planteadas en los encabezados A, C, D, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T, y de múltiples anexos que documentan el trámite que la autoridad ambiental pertinente dio a las denuncias populares y recursos de revisión materia de la petición, sobre los cuales el Secretariado solicitó una respuesta.¹⁶

¹⁵ Véanse el Anexo 15 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 12 de octubre de 1998 y por el Ejido Rocoroyvo, el 18 de febrero de 2000.

¹⁶ A excepción del documento contenido en el Anexo II, respecto del cual el Secretariado no logró identificar el caso al que se refiere.

Para simplificar el análisis de la petición a la luz de la respuesta de la Parte, éste se realizó agrupando los alegatos en tres rubros:¹⁷

1. Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas al procedimiento de denuncia popular (artículos 189, 190 al 193 y 199 de la LGEEPA) señaladas en los encabezados A, F, R, S y T de la petición;
2. Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a la investigación y persecución de probables delitos ambientales (artículos 416, 418 y 419 del CPF y artículos 169 y 202 de la LGEEPA) señaladas en los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P de la petición;
3. Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas al recurso de revisión (artículo 176 de la LGEEPA) señaladas en los encabezados C y D de la petición.

1. Supuestas omisiones en la aplicación efectiva del procedimiento de denuncia popular (artículos 189, 190 al 193 y 199 de la LGEEPA)

La Peticionaria asevera en los encabezados A, F, R, S y T de la petición que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental por el indebido trámite de 30 denuncias populares sobre tala ilegal y destrucción del bosque de la sierra Tarahumara. Estas denuncias populares fueron presentadas entre febrero de 1998 y marzo de 2000 por diversos grupos: la Comunidad de San Ignacio de Arareco; las Comunidades de los Ejidos de Ciénega de Guacayvo, de San Diego de Alcalá y de El Consuelo; los pueblos indígenas Rarámuri y Tepehuán, y por la Coalición Rural/Rural Coalition. La mayoría de las denuncias populares se refiere a actividades o hechos que los denunciantes consideran una amenaza al ecosistema de la sierra Tarahumara y a la subsistencia y patrimonio de las culturas serranas.

El trámite de la denuncia popular, conforme a los artículos 191 al 199 de la LGEEPA, puede resumirse en lo siguiente:

- Al recibir una denuncia popular, la autoridad debe emitir un acuerdo de calificación para admitir, no admitir o acumular la denuncia, y debe notificar al denunciante de esta circunstancia dentro de los diez días siguientes a la presentación de la denuncia.

¹⁷ Una denuncia puede encuadrar en más de un encabezado (i.e., la del 12 de octubre de 1998, presentada por el Pueblo Tepehuán de las Fresas, que fue señalada como causal de incumplimiento por la Peticionaria en los puntos A.2, F.3, I.3 y O.1). Lo mismo aplica para las inspecciones. El apéndice A de esta recomendación contiene una relación de las denuncias (populares o penales), recursos e inspecciones, señalando los encabezados en que se menciona cada una.

- En caso de que los hechos materia de la denuncia no fuesen competencia de la autoridad que la recibe, ésta debe remitirla a la autoridad competente. Ello implica lo siguiente: acusar de recibido (sin admitir la instancia); turnar la denuncia a la autoridad competente para que ésta a su vez la acuerde y resuelva, y notificar al denunciante que la denuncia fue turnada a la autoridad correspondiente, mediante acuerdo fundado y motivado.
- Admitida la instancia, la autoridad debe notificar al denunciado para que dentro de un plazo máximo de 15 días hábiles exponga los documentos y pruebas que a su derecho convenga.
- La autoridad debe comprobar los hechos, actos u omisiones, realizando las diligencias necesarias e iniciando los procedimientos de inspección y vigilancia que fueran procedentes y, en su caso, los procedimientos administrativos que se deriven de los anteriores.
- El denunciante puede coadyuvar con la autoridad y ésta debe manifestarle al momento de resolver la denuncia las consideraciones adoptadas respecto de la información proporcionada por el denunciante.
- La autoridad debe notificar al denunciante en caso de que no se compruebe que los actos, hechos u omisiones denunciados producen o pueden producir desequilibrio ecológico o daños al ambiente o a los recursos naturales o contravengan la ley, y el denunciante puede hacer las observaciones que juzgue convenientes.

Según la petición, las denuncias presentadas por los pueblos indígenas y otros grupos de la sierra Tarahumara no se han tramitado conforme a lo que establece la LGEEPA: algunas no han sido admitidas; algunas que sí se han admitido no se han resuelto ni tramitado como lo marca la ley, y no se han realizado las diligencias que la ley exige. La petición plantea que la supuesta falta de acceso efectivo a la denuncia popular representa un daño a los pueblos indígenas y otros grupos de la sierra Tarahumara en tanto restricción al ejercicio del derecho otorgado por la ley ambiental de participar en la protección del medio ambiente mediante la denuncia de posibles violaciones a dicha ley.

En su respuesta, la Parte afirma que se han tramitado de manera adecuada las denuncias presentadas por los pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara que son materia de la petición, y acompaña copia de múltiples resoluciones u oficios relacionados. La revisión detallada de éstos refleja lo siguiente:

En el encabezado A de la petición, la Peticionaria asevera que la autoridad ambiental ha omitido garantizar a los pueblos indígenas, en su calidad de grupos sociales, el acceso a la Justicia Ambiental por medio de la interposición de la denuncia popular, al no admitir denuncias populares presentadas por estos grupos. En el encabezado R de la petición, la Peticionaria alega que la autoridad ambiental no acordó una denuncia popular y por lo tanto ha dejado de efectuar las diligencias necesarias para determinar la existencia de los actos, hechos u omisiones planteadas en la misma. De la respuesta de México se desprende que la autoridad acordó debidamente sólo dos de las 19 denuncias sobre las que la Peticionaria asevera en estos encabezados que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de

la LGEEPA.¹⁸ Cuatro de las denuncias no se acordaron,¹⁹ mientras que en los 13 casos restantes se acordaron en un plazo mayor (por entre unos días y más de un mes) al plazo de diez días señalado por la LGEEPA.²⁰

En el encabezado F de la petición, la Peticionaria alega que la autoridad omitió concluir debidamente el procedimiento de diez denuncias populares, a través de la emisión de una resolución definitiva dictada como resultado del procedimiento administrativo derivado de inspecciones forestales.²¹ Conforme al artículo 17 de la LFPA, la autoridad administrativa debe resolver en un plazo de cuatro meses.²² Los documentos que la Parte anexa a su respuesta permiten concluir que la autoridad resolvió las diez denuncias en que se alega dicha omisión, si bien en todos los casos la autoridad emitió el acuerdo correspondiente con posterioridad a los plazos señalados por la ley. En tres de las denuncias, la autoridad no informó al denunciante, aun cuando aquélla llevó a cabo procedimientos administrativos imponiendo medidas correctivas y sanciones económicas.²³ Respecto de otra denuncia, la Profepa la admitió únicamente en lo relativo a los hechos denunciados de su competencia, turnándola a la Comisión Nacional del Agua (CNA) respecto de aquellos hechos que por ley le correspondía conocer a esa autoridad. La respuesta no indica que la CNA dio trámite a esa denuncia.²⁴

En el encabezado S de la petición, la Peticionaria asevera que la autoridad ambiental, habiendo recibido una denuncia popular fuera de su competencia, omitió turnarla a la autoridad competente, que a su vez debía acordar dicha denuncia. La respuesta de México señala que “no cuenta con la información que permita conocer el estado en que se encuentran dichas denuncias”.²⁵

¹⁸ Véanse el Anexo 15 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncia presentada por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 12 de octubre de 1998, y denuncia presentada por el Ejido Rocoroyvo el 18 de febrero de 2000.

¹⁹ Véanse los anexos 1, 2, 3, 4 y 16, 17 y 19 de la petición y los anexos I y III de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por José María Fuentes Rodríguez *et al.* (Comunidad Choguita) el 26 de octubre de 1998; por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 4 de diciembre de 1998 y por integrantes del comisariado ejidal del Ejido Ciénega Guacayvo el 26 de julio y 4 de octubre de 1999.

²⁰ Véanse los anexos 57 y 66 al 80 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por diversos Pueblos Indígenas Rarámuris, por conducto de Agustín Bravo Gaxiola, el 7 de diciembre de 1998, 7 y 18 de febrero de 2000 y 15 de marzo de 2000.

²¹ Encabezado F, p. 8 de la petición.

²² El artículo 160 de la LGEEPA en su segundo párrafo establece la supletoriedad de la LFPA en materia de procedimientos y recursos administrativos, entre otras.

²³ Véanse los anexos 15, 26 y 27 de la petición y el Anexo II de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián *et al.* (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas), el 12 de octubre de 1998, y por Oscar Romero Viezcas (Comunidad del Ejido San Diego de Alcalá), el 16 de junio y el 1 de septiembre de 1999.

²⁴ Véanse los anexos 26 y 27 de la petición y el Anexo II de la respuesta de la Parte. Denuncia presentada por Oscar Romero Viezcas (Comunidad del Ejido San Diego de Alcalá), el 1 de septiembre de 1999.

²⁵ Véanse los anexos 22 a 25 de la petición y las páginas 6 y 7 de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Félix Baiza Duarte (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 13 de octubre de 1999 y por el Pueblo Indígena Tepehuán de Malanoche, el 9 de julio de 1999.

Finalmente, en el encabezado T de la petición, la Peticionaria señala que al momento de resolver una denuncia sobre tala supuestamente ilegal, la autoridad omitió manifestar sus consideraciones al denunciante respecto de la información proporcionada por el mismo, como lo exige el artículo 193 de la LGEEPA. La resolución de la denuncia que se anexa a la respuesta de México indica que los hechos denunciados no constituyen actos que deban ser sancionados por tratarse de tala autorizada. Sin embargo, la resolución no “manifiesta las consideraciones” de la autoridad respecto a la información proporcionada por el denunciante, como lo exige la ley.²⁶

En resumen, no obstante que la respuesta de México es muy detallada, los documentos anexos a ésta no permiten concluir que la autoridad pertinente haya realizado las acciones de aplicación previstas por la LGEEPA respecto de la mayoría de los casos específicos planteados en la petición. De las resoluciones y oficios anexos a la respuesta se desprende que la autoridad aplicó de manera exacta la legislación ambiental respecto de sólo dos de las 33 denuncias sobre las que versa la presente notificación.²⁷ En el caso de las demás denuncias, la autoridad omitió alguna o varias de las acciones concretas que conforman el trámite, o éstas se realizaron fuera del plazo señalado por la ley (por unos cuantos días en aproximadamente la mitad de los casos, y por aproximadamente un mes en los otros). El que no se hayan tramitado estas denuncias populares dentro del plazo requerido es especialmente relevante a la luz de las otras presuntas omisiones en la aplicación efectiva del proceso de denuncia popular en los casos mencionados en la petición.

El sistema legal mexicano sólo permite a aquellos con un interés jurídico reconocido iniciar un procedimiento judicial contra las personas que en contravención a la normatividad aplicable causan daños al medio ambiente o a los recursos naturales. El procedimiento de denuncia popular es el único medio del que dispone cualquier interesado para echar a andar la maquinaria del Estado en materia de protección al ambiente. Por ello, la aplicación efectiva por parte de la autoridad ambiental del procedimiento de denuncia popular es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente. Además, el sistema legal mexicano subraya la importancia de asegurar el derecho de los pueblos indígenas de proteger su entorno y sus recursos naturales.²⁸ Las cuestiones

²⁶ Véanse los anexos 58, 59 y 60 de la petición y el Anexo IV de la respuesta de la Parte. Denuncia presentada por Prudencio Ramos Ramos (Pueblo Indígena Rarámuri del Ejido Pino Gordo) el 7 de agosto de 1998.

²⁷ Véanse el Anexo 15 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 12 de octubre de 1998 y por el Ejido Rocoroyvo, el 18 de febrero de 2000.

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2.- ...A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

... V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

... VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución...

que la petición planteó respecto de la aplicación efectiva del procedimiento de denuncia popular como mecanismo que permita a los pueblos indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara participar en la protección ambiental de esa zona, merecen elaborarse y documentarse en un expediente de hechos. El Secretariado considera que amerita elaborarse un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de los artículos 189, 190 al 193 y 199 de la LGEEPA respecto de las denuncias populares en cuestión.

2. *Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas a la investigación y persecución de probables delitos ambientales (artículos 416, 418 y 419 del CPF y artículos 169 y 202 de la LGEEPA)*

Los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P de la petición contienen aseveraciones relativas a la presunta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la investigación y persecución de probables delitos ambientales.

La petición señala que a través de denuncias populares se hicieron del conocimiento de la autoridad ambiental hechos que posiblemente constituían delitos ambientales. Afirma que, además, la autoridad realizó al menos 15 visitas de inspección en las que habría identificado probables delitos ambientales. La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en dos sentidos: al no ejercer las facultades que posee la autoridad ambiental para iniciar investigaciones o dar parte al Ministerio Público Federal de hechos que pudieran configurar esos delitos, conforme a los artículos 169 y 202 de la LGEEPA, y al no aplicar a los hechos presuntamente delictivos los artículos 416, 418 y 419 del CPF, que tipifican y sancionan conductas delictivas que dañan el medio ambiente.²⁹

LGEEPA, 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:

...XIII.- Garantizar el derecho de las comunidades, incluyendo a los pueblos indígenas, a la protección, preservación, uso y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la salvaguarda y uso de la biodiversidad, de acuerdo a lo que determine la presente Ley y otros ordenamientos aplicables;...

²⁹ CPF, Artículo 416.- Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días de 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 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.

Cuando se trate de aguas para ser entregadas en bloque a centros de población, la pena se podrá elevar hasta tres años más...

CPF, Artículo 418.- Al que sin contar con la autorización que se requiera conforme a la Ley Forestal, desmonte o destruya la vegetación natural, corte, arranque, derribe o tale árboles, realice aprovechamientos de recursos forestales o cambios de uso del suelo, se le impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y multa por el equivalente de cien a veinte mil días multa....La misma pena se aplicará a quien dolosamente ocasione incendios en bosques, selva, o vegetación natural que dañen recursos naturales, la flora o la fauna silvestre o los ecosistemas.

El artículo 169 de la LGEEPA señala que las autoridades deberán hacer del conocimiento del MPF la realización de actos u omisiones que “pudieran configurar uno o más delitos”.³⁰ Al efecto, la autoridad tendrá que: determinar si los hechos de que tiene conocimiento pueden o no constituir un delito; participar al MPF los hechos que pudiesen constituir un delito; transmitir al MPF todos los datos que tuviere al respecto, y poner a su disposición a los inculcados si hubieren sido detenidos. En el caso de la denuncia popular, la determinación de si los hechos de que tiene conocimiento pueden o no constituir un delito, puede hacerse ya sea en el acuerdo de admisión o en otro por separado, pero —como todo acto de autoridad— debe hacerse por escrito, de manera fundada y motivada, y debe notificarse al denunciante. No es necesario que la autoridad ambiental tenga un conocimiento cierto de que las actividades constituyen delitos (porque es a la autoridad judicial a la que compete determinarlo), sino sólo la certeza de que existen hechos u omisiones que pueden materializar el tipo penal. En el mismo sentido, el artículo 202 de la LGEEPA dispone que la Profepa puede iniciar ante las autoridades competentes las acciones que procedan, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que violen la legislación administrativa o penal.

El proceso que debe seguir el MPF para la persecución y sanción de los delitos es, en términos generales, el siguiente: El MPF debe proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tenga noticia (artículo 113 del CFPP). El MPF debe dictar las medidas y providencias necesarias para proporcionar seguridad y auxilio a las víctimas, impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios del hecho delictuoso, los instrumentos o cosas objeto o efectos del mismo, saber qué personas fueron testigos, evitar que el delito se siga cometiendo y, en general, impedir que se dificulte la averiguación, procediendo a la detención de los que intervinieron en su comisión en los casos de delito flagrante (artículo 123 del CFPP). Cuando de la averiguación previa se deduzca que se ha acreditado tanto el cuerpo del delito como la probable responsabilidad del indiciado, el MPF debe ejercitar la acción penal (artículo 134 del CFPP).

CPF, Artículo 419.- A quien transporte, comercie, acopie o transforme recursos forestales maderables en cantidades superiores a cuatro metros cúbicos rollo o su equivalente, para los cuales no se haya autorizado su aprovechamiento conforme a la Ley Forestal, se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de cien a veinte mil días multa, excepto en los casos de aprovechamientos de recursos forestales para uso doméstico, conforme a lo dispuesto en la Ley Forestal.

El párrafo relevante del artículo 169 de la LGEEPA dispone: “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.”

LGEEPA, Artículo 202.- La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el ámbito de sus atribuciones, está facultada para iniciar las acciones que procedan, ante las autoridades judiciales competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

³⁰ Lo mismo dispone, para todos los servidores públicos, el artículo 117 del CFPP. También en este sentido, el artículo 202 de la LGEEPA establece que la Profepa tiene la facultad de iniciar acciones ante las autoridades judiciales competentes cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa o penal.

La petición asevera que la autoridad ambiental está incurriendo en omisiones al no participar al MPF la probable existencia de delitos ambientales.³¹ De la respuesta de México se desprende que, tanto en los casos en que solamente hubo interposición de denuncias populares o penales como en los que se llevaron a cabo visitas de inspección derivadas de las denuncias, la autoridad tuvo conocimiento de actos u omisiones que probablemente podían constituir delitos ambientales. Sin embargo, respecto de los 45 puntos (denuncias y visitas) sobre los que se reclama esta omisión en los encabezados G, I, K, M, N, O y P de la petición, la autoridad ambiental no parece haber determinado oportunamente y mediante acuerdo fundado y motivado si los hechos en cuestión podían constituir delitos. En su respuesta, México simplemente afirma que la autoridad competente consideró que los hechos no constituían delitos. Sin embargo, el Secretariado no cuenta con información que muestre que en cada caso esa decisión de la autoridad competente se tomó en un acuerdo fundado y motivado.

Respecto de los encabezados I, K y O de la petición, la respuesta de México señala que en 35 ocasiones se impusieron medidas correctivas y sanciones a los responsables de los hechos correspondientes, y que también en estos casos los hechos no se hicieron del conocimiento del MPF porque no materializaron los supuestos de tipo delictivo alguno.³² Sin embargo, tampoco consta que esa determinación por la autoridad ambiental se haya hecho en el momento y forma debidos, ya que cada uno de estos casos involucraba hechos que podían ser constitutivos de delito y no es necesario que las autoridades determinen que los hechos constituyen un delito para que puedan notificar al MPF.³³ Por ejemplo, en ocho de las denuncias populares presentadas por pueblos indígenas y varias comunidades a través de Agustín Bravo Gaxiola el 15 de marzo de 2000, en las cuales se denuncia la tala ilegal y el acopio de recursos forestales maderables, entre otros probables delitos, los actos denunciados son susceptibles de integrar el tipo señalado en el artículo 418 del CPF. No hay ninguna indicación de que la autoridad haya participado esos actos al MPF, o de que la autoridad haya aplicado el criterio correcto para determinar si debía notificarlos al MPF.

En el encabezado P de la petición también se asevera que la autoridad ambiental ha omitido interponer denuncias penales no obstante haber constatado directamente la probable comisión de delitos ambientales.³⁴ La autoridad ambiental constató hechos probablemente constitutivos de delitos en 15 visitas de verificación. En el caso de dos de éstas, los habitantes del Ejido habían presentado denuncias penales respecto de los mismos hechos constatados, por lo que no era necesario que la autoridad los hiciera del conocimiento del MPF.³⁵ En los otros casos, sin embargo, se desprende de la respuesta de México que la autoridad ambiental halló indicios de la comisión de conductas delictivas que no hizo del conocimiento del MPF.³⁶ La respuesta de México señala que dichas denuncias fueron

³¹ Encabezados G (p. 9), I (p. 10), K (p. 12), M (p. 13), N (p. 13) y O (p.13) de la petición.

³² Véanse los anexos 1,2, 7-12, 15-17, 19, 22-27, 42, 43, 49, 50, 58-63, 66-70 y 74-80 de la petición y las páginas 11, 12, 14 y 15 de la respuesta de la Parte.

³³ Véanse los anexos VIII, IX y XII de la respuesta de la Parte.

³⁴ Encabezado P (p. 13) de la petición.

³⁵ Véase el Anexo XIII de la respuesta de la Parte.

³⁶ Véase el Anexo III de la respuesta de la Parte.

resueltas al imponerse, como resultado de las visitas de verificación, medidas correctivas y sanciones administrativas a los responsables de los hechos consignados en ellas. En la respuesta de México se argumenta nuevamente que los hechos no se hicieron del conocimiento del MPF porque no acreditaron los supuestos de tipo delictivo alguno. Sin embargo, no consta en la respuesta ninguna determinación fundada y motivada de la autoridad ambiental en que se apoye esta supuesta decisión de no dar parte al MPF.

Respecto de los seis puntos a que se refiere el encabezado G de la petición,³⁷ la Peticionaria cometió un error al citar la disposición que presuntamente no se aplica de manera efectiva. La Parte afirma que dicho error le impide responder a las aseveraciones de ese encabezado.³⁸ Sin embargo, dada la descripción en la petición de las acciones a que se refieren estas aseveraciones, es claro que se trata de un error tipográfico y que la Peticionaria se refería al artículo 418 del Código Penal Federal y no del Código Federal de Procedimientos Penales. Además, el Secretariado señaló ese error en su solicitud a la Parte de una respuesta.³⁹ Dado que México no respondió a estas aseveraciones, éstas permanecen abiertas.

Respecto de la denuncia a que se refiere el encabezado N de la petición, la respuesta de México señala que la autoridad presentó una denuncia de hechos ante el MPF el 23 de mayo de 2000.⁴⁰ Sin embargo, la denuncia de hechos que se anexa a la respuesta se refiere a la supuesta remoción de vegetación natural y cambio de uso de suelo sin autorización (artículo 418 del CPF) mientras que el encabezado N se refiere a la supuesta descarga y depósito de aguas residuales en aguas nacionales, en menoscabo de la salud pública, recursos naturales, flora, fauna y calidad del agua (artículo 416 del CPF). Ese anexo no incluye información sobre el trámite que la Comisión Nacional del Agua (autoridad competente en esta materia) haya dado a la denuncia en cuestión. En consecuencia, no puede constatarse si la CNA realizó alguna acción respecto de los hechos señalados en el encabezado N.

En el caso de la denuncia presentada el 4 de octubre de 1999 por la Comunidad del Ejido Ciénega de Guacayvo, objeto del encabezado M de la petición,⁴¹ la Parte indica en su respuesta que dicha denuncia está sujeta a un procedimiento pendiente de resolución ante el MPF, y solicita al Secretariado no continuar con el trámite. Sin embargo, la Parte no incluye información que permita al Secretariado confirmar que se trata de un procedimiento

³⁷ Véanse los anexos 13, 14, 14A, 26, 27, 57, 64 y 65 de la petición. Denuncias presentadas por la Comunidad de San Ignacio de Arareco el 18 de julio de 1999; por Oscar Romero Vieczcas (Ejido San Diego de Alcalá) el 16 de junio y el 1 de septiembre de 1999, y por Prudencio Ramos Ramos (Pueblo Indígena Rarámuri del Ejido Rocheachi) el 7 de diciembre de 1999 y el 10 de marzo de 2000, así como la Auditoría Técnico-Forestal realizada en la Comunidad Colorada de los Chávez, en septiembre de 1999.

³⁸ Página 10 de la respuesta de la Parte.

³⁹ SEM-00-006 (Tarahumara), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (6 de noviembre de 2001), página 2.

⁴⁰ Respuesta de la Parte, página 13 y Anexo XI.

⁴¹ Véanse el Apéndice 1, punto G.7 (p. 28) de la petición (sin anexo) y las páginas 12 y 13 de la respuesta de la Parte.

pendiente en los términos del artículo 14(3)(a) del ACAAN. Más allá del dicho de la Parte de que el asunto es materia de un procedimiento pendiente, no se conoce el trámite seguido a la denuncia penal en cuestión. De la respuesta de México y sus anexos no se desprende que este asunto sea materia de un procedimiento iniciado por la Parte en los términos del artículo 14(3)(a), por lo que ha lugar a continuar con el trámite respecto a este alegato.⁴² Dado que México no respondió a esa aseveración, la cuestión de si México está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental respecto de esta denuncia permanece abierta.

Finalmente, en el encabezado H la petición asevera que México ha incurrido en omisiones en el trámite y resolución de una denuncia penal presentada el 21 de septiembre de 1999.⁴³ La respuesta de México solicita de nuevo al Secretariado no continuar el trámite respecto de este alegato en virtud de que la denuncia penal se encuentra sujeta a un procedimiento administrativo pendiente de resolución.⁴⁴ Sin embargo, la respuesta de México tampoco incluye información que permita al Secretariado determinar que ese asunto sea materia de un procedimiento pendiente en los términos del artículo 14(3)(a) del ACAAN, por lo que ha lugar a continuar con el trámite respecto a este alegato.⁴⁵ Nuevamente en este caso, la cuestión de si México está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental respecto de esta denuncia permanece abierta, dado que México no respondió a este alegato.

En resumen, de la respuesta de México no se desprende que la autoridad ambiental y el Ministerio Público Federal hayan aplicado de manera efectiva la legislación ambiental en cuanto a la investigación y persecución de probables delitos ambientales. En el expediente de hechos que amerita elaborarse respecto de esta petición se procurará documentar tanto el proceso mediante el cual la autoridad ambiental determinó si los hechos en cuestión de que tuvo conocimiento eran probablemente constitutivos de delitos ambientales como los acuerdos por los que determinó si haría esos hechos del conocimiento del Ministerio Público Federal, conforme a los artículos 169 y 202 de la LGEEPA. Asimismo, se amerita elaborar un expediente de hechos para generar información sobre si México está aplicando de manera efectiva los artículos 416, 418 y 419 del CPF respecto de esos hechos que según la petición probablemente constituyen delito.

⁴² El Secretariado ha determinado en otras ocasiones que para aplicar el artículo 14(3)(a) debe comprobar que existe un procedimiento pendiente de resolución en los términos del ACAAN y que ese procedimiento se refiere al mismo asunto que la petición. En este caso no se han proporcionado al Secretariado los elementos para comprobar ninguno de estos hechos. Véanse los artículos 14(3)(a) y 45(3) del ACAAN; SEM-99-001 (Methanex), Determinación conforme al artículo 14(3) (30 de junio de 2000); SEM-97-006 (Oldman River II) Notificación conforme al artículo 15(1) (19 de julio de 1999); SEM-97-001(BC Hydro) Notificación conforme al artículo 15(1) 15(1) (27 de abril de 1998); SEM-98-004 (Minería en BC) Notificación conforme al artículo 15(1) 15(1) (11 de mayo de 2001); SEM-00-004 (Tala en BC) Notificación conforme al artículo 15(1) 15(1) (27 de julio de 2001); y SEM-01-001 (Cytrar II) Notificación conforme al artículo 15(1) (29 de julio de 2002).

⁴³ Página 10 de la petición.

⁴⁴ Páginas 10 y 11 de la respuesta de la Parte.

⁴⁵ Idem.

3. *Supuestas omisiones en la aplicación efectiva de las disposiciones relativas al recurso de revisión (artículo 176 de la LGEEPA)*

Los encabezados C y D de la petición contienen aseveraciones relativas al debido trámite de recursos de revisión presentados en relación con las denuncias populares en cuestión.

Los artículos 176 al 181 de la LGEEPA disponen que aquellas personas que se vean afectadas por una resolución administrativa definitiva, emitida con motivo de diversos actos de aplicación de esa ley, podrán impugnar tales resoluciones. De una lectura integral de los artículos 8° Constitucional, 176 al 181 de la LGEEPA y 17 y 83 al 96 de la LFPA, se desprende que el trámite del recurso de revisión es el siguiente: La autoridad debe acordar la admisión o no del recurso de revisión; en su caso, debe acordar el otorgamiento o denegación de la suspensión del acto recurrido y debe examinar los agravios planteados por el recurrente. La autoridad debe dictar resolución definitiva dentro de los cuatro meses siguientes. La resolución podrá desechar el recurso por improcedente o sobreseerlo; confirmar el acto impugnado; declarar la inexistencia, nulidad o anulabilidad del acto impugnado o revocarlo total o parcialmente, y ordenar la modificación del acto impugnado o dictar u ordenar la expedición de uno nuevo que lo sustituya, cuando el recurso interpuesto sea total o parcialmente resuelto a favor del recurrente. La autoridad debe, en breve término, hacer del conocimiento del recurrente la resolución definitiva.

Respecto de la presunta omisión de la Parte en lo relativo al acuerdo de admisión o no admisión de los recursos de revisión a que se refiere el encabezado C de la petición, la respuesta de México muestra que se acordó la admisión de los recursos en cuestión y exhibe los oficios correspondientes. Asimismo, respecto de la presunta omisión de la Parte en lo relativo a emitir resolución definitiva respecto de los recursos de revisión señalados en el encabezado D de la petición, la respuesta de México muestra que los recursos señalados fueron resueltos y acompaña los oficios resolutivos correspondientes.⁴⁶ Por lo tanto, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre los alegatos de la petición relacionados con los recursos de revisión interpuestos a raíz de denuncias populares.

4. *Resumen*

Las cuestiones que plantea la petición respecto a la tramitación efectiva de la denuncia popular como mecanismo para participar a la autoridad la existencia de presuntas violaciones a la legislación ambiental, ameritan la elaboración de un expediente de hechos, no obstante que la respuesta de la Parte permite conocer el trámite que se dio a las denuncias populares presentadas por pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara que son materia de la petición. Respecto de la mayoría de los casos específicos planteados en la petición, los oficios y resoluciones proporcionados con la respuesta de México no resuelven las cuestiones planteadas en la petición acerca de si la autoridad

⁴⁶ Véanse las páginas 8 y 9 de la respuesta de la Parte, así como sus anexos VI y VII.

pertinente realizó las acciones de aplicación debidas conforme a lo dispuesto por la LGEEPA.⁴⁷ La respuesta de México proporciona mucha información relevante sobre el trámite que se dio a las denuncias en cuestión, pero esa información no resuelve la cuestión central de si México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental en esos casos. La petición amerita la elaboración de un expediente de hechos para ampliar la información sobre esa cuestión.

Asimismo, las cuestiones planteadas en la petición sobre la investigación y persecución de probables delitos ambientales ameritan abordarse en un expediente de hechos. En particular, el expediente de hechos procurará documentar el estado que guardan las denuncias penales presentadas al Ministerio Público Federal señaladas en la petición, el proceso mediante el cual la autoridad ambiental determinó si los hechos en cuestión de que tuvo conocimiento eran hechos probablemente constitutivos de delitos ambientales y los acuerdos por los que determinó si haría esos hechos del conocimiento del Ministerio Público Federal.

La Peticionaria afirma que las omisiones en el trámite de las denuncias populares presentadas por pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara constituyen una pauta persistente de denegación de acceso a la justicia ambiental a esas comunidades. El ACAAN subraya la importancia de la participación de la sociedad en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente y contempla como metas de las Partes, entre otras, lograr niveles altos de protección del ambiente y de cumplimiento de las leyes de las Partes.⁴⁸ La petición indica también que las omisiones alegadas se dan en el contexto de los artículos 6 y 7 del ACAAN, que establecen el compromiso de las Partes del ACAAN de iniciar de manera oportuna procedimientos judiciales para procurar sanciones y soluciones adecuadas en caso de violaciones a la legislación ambiental. La aplicación efectiva por parte de las autoridades ambientales mexicanas del procedimiento de denuncia popular es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente. Igualmente importante es la colaboración entre la autoridad ambiental y el Ministerio Público Federal para la adecuada investigación y persecución de probables delitos ambientales. La elaboración de un expediente de hechos sobre esta petición promovería la aplicación efectiva de las disposiciones de la legislación ambiental de la Parte que permiten a los pueblos indígenas y otras comunidades rurales de la sierra Tarahumara participar mediante la presentación de denuncias en la protección de los bosques y la conservación de los ecosistemas de esa región.

En el caso de las presuntas omisiones en el trámite de los recursos de revisión, la respuesta de México resuelve las cuestiones planteadas en la petición, y el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos al respecto.

⁴⁷ En concreto, se hace referencia a los casos señalados en los encabezados A (salvo las denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián [Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas] el 12 de octubre de 1998 y aquella presentada por el Ejido Rocoroyvo el 18 de febrero de 2000), F, G, H, I, K, M, N, O, P (salvo las visitas de inspección en donde se constataron hechos ya denunciados por los ejidatarios, referidas en el Anexo XIII de la respuesta de la Parte), R, S y T de la petición.

⁴⁸ Preámbulo, sexto párrafo, y artículos 1 (a) y (g) y 5 (1) del ACAAN.

Si bien las presuntas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental del tipo que se aseveran en esta petición quizá no ameritarían en lo individual la elaboración de un expediente de hechos, tomadas en conjunto, y considerando la importancia de la participación efectiva de los pueblos indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara en la protección ambiental de esa región, los alegatos de esta petición plantean una cuestión central respecto de la aplicación efectiva de la legislación ambiental que amerita la elaboración de un expediente de hechos.

V. RECOMENDACIÓN

Por las razones expuestas en esta Notificación, el Secretariado informa al Consejo que, a la luz de la respuesta de México, considera que las aseveraciones de la petición SEM-00-006 que ameritaron solicitar a la Parte una respuesta respecto de la presunta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 169, 189, 190 al 193, 199 y 202 de la LGEEPA, así como los artículos 416, 418 y 419 del CPF, sí ameritan la elaboración de un expediente de hechos. La petición afirma omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la denuncia popular y la persecución de probables delitos ambientales, en los casos presentados por pueblos indígenas y comunidades de la sierra Tarahumara materia de la petición, que a la luz de la respuesta de México merecen presentarse en un expediente de hechos. La aplicación efectiva de la legislación ambiental que prevé estos procedimientos es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana –particularmente de los pueblos indígenas– en la protección del ambiente y para la conservación de los recursos naturales.

Sometido respetuosamente a su consideración el 29 de agosto de 2002.

(firma en el original)

Víctor Shantora

Director Ejecutivo Interino