

**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**

Peticionaria:	Pro San Luis Ecológico, A.C.
Representada por:	Mario Martínez Ramos
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición revisada	4 de mayo de 2007
Petición original	5 de febrero de 2007
Fecha de la determinación:	29 de junio de 2007
Núm. de Petición:	SEM-07-001 (Minera San Xavier)

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.,¹ 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”).² El 26 de febrero de 1999 la Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental (DGOEIA)³ 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)⁴. 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.⁵

A raíz de diversos recursos interpuestos por la Peticionaria en contra de la AIA-1999 y luego de haberla confirmado en una instancia anterior,⁶ el 1 de septiembre de 2004 el Tribunal

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.

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) declaró la nulidad lisa y llana de la autorización.⁷ 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.⁸ Aunque el recurso de queja promovido por la Semarnat no prosperó,⁹ 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 que resuelva la solicitud [...] presentada por Minera San Xavier, S.A. de C.V. **de acuerdo con los lineamientos dados en este fallo”**.¹⁰

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.¹¹ 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.¹²

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.¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵ 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.¹⁶

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.

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,¹⁷ y afirma que el Decreto de Veda restringió la disponibilidad de dicho recurso en el acuífero de San Luis Potosí.¹⁸ 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.¹⁹ 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.²⁰ 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.²¹

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 calidad del aire de las ciudades vecinas, incluyendo a la capital del estado de San Luis Potosí.²² 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.²³

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.

²² *Ibid.*, p. 5.

²³ *Ibid.*

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,²⁴ 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);²⁵ ii) 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, y

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 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.

iii) si la petición “asevera” la presunta omisión en la “aplicación efectiva” de la legislación ambiental y no su deficiencia.²⁶

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 2007.²⁷ Asimismo, el Secretariado enfatiza que el artículo 4º, 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-2006.²⁸

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.²⁹ El Secretariado considera que no se trata de una

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.

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

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,³⁰ el Secretariado ya ha determinado que las disposiciones adjetivas que establecen el procedimiento para acceder a los recursos previstos en la ley son legislación ambiental.³¹ 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

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 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).

sentencia del TFJFA —dice— declaró que el fondo del asunto quedó firme respecto de la existencia de violaciones cometidas en la AIA-1999.³² La Peticionaria asevera en su recurso 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.³³

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 determinado³⁴ 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.³⁵ 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;³⁶ las disposiciones legales que restringen la ubicación de presas de jales;³⁷ las normas y criterios aplicables al uso, preservación y aprovechamiento sustentable del suelo,³⁸ y las que enlistan a especies en alguna de las categorías de protección.³⁹

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.

³² Petición revisada, anexo 14, p. 10.

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.

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 2005.⁴⁰

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,⁴¹ la supuesta ilegalidad de la AIA-2006⁴² y el supuesto incumplimiento de condicionantes de la AIA-1999.⁴³ La petición revisada 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-2006.⁴⁴

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;

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.

⁴⁴ Petición revisada, anexo 15.

- (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,⁴⁵ y ocasionará impactos adversos a la atmósfera, suelo, acuífero y especies protegidas por la NOM-059.⁴⁶
- 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 observancia 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.⁴⁷ 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.⁴⁸ Asimismo, en contra de la AIA-2006, la Peticionaria interpuso un recurso de queja ante el TFJFA.⁴⁹

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.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 1.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 3-5.

⁴⁷ *Ibid.*, anexo 7 p. 8.

⁴⁸ *Ibid.*, anexo 4, pp. 3-7.

⁴⁹ *Ibid.*, anexo 14.

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.

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 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:

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, aténúen 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 promoventes, 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 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)