

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 14(1) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte

| | |
|-----------------------------------|--|
| Peticionario: | [Nombre confidencial conforme al artículo 11(8)(a) del ACAAN] |
| Parte: | Estados Unidos Mexicanos |
| Fecha de recepción: | 3 de octubre de 2018 |
| Fecha de la determinación: | 15 de noviembre de 2018 |
| Núm. de petición: | SEM-18-003 (<i>Fracturación hidráulica en Nuevo León</i>) |

I. INTRODUCCIÓN

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o el “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que resida o esté establecida en Canadá, Estados Unidos o México presentar una petición en la que se asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental (proceso SEM, por sus siglas en inglés). El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”)¹ examina inicialmente las peticiones con base en los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, entonces determina, conforme a lo señalado en el artículo 14(2), si la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de cualquier respuesta de la Parte —si la hubiere— y en conformidad con el ACAAN, el Secretariado determina si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo notifica al Consejo, exponiendo sus razones en apego al artículo 15(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.²
2. El 3 de octubre de 2018, un residente en México que solicitó la confidencialidad sobre sus datos personales (el “Peticionario”) presentó ante el Secretariado de la CCA una petición en términos del artículo 14(1) del ACAAN.³ La petición fue presentada mediante la plataforma de peticiones en línea de la CCA, en: <www.cec.org/peticiones>. El Peticionario asevera que el gobierno de México está omitiendo la aplicación efectiva de la legislación en lo concerniente a la restauración de sitio y abandono posteriores a las actividades de fracturación hidráulica llevadas a cabo en la comunidad de Hacienda El Carrizo, municipio de Los Ramones, Nuevo León.

¹ La Comisión para la Cooperación Ambiental se creó en 1994 al amparo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), firmado por Canadá, Estados Unidos y México (las “Partes”). Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto.

² Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso, así como las determinaciones y expedientes de hechos del Secretariado, consúltese el sitio web de la CCA, en: <www.cec.org/peticiones>.

³ Véase: SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*), petición conforme al artículo 14(1) (3 de octubre de 2018).

3. El Peticionario asevera que durante la segunda mitad del año 2013 la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex) supuestamente realizó la excavación de pozos profundos con fines de exploración y extracción de gas del subsuelo mediante la técnica conocida como “fracturación hidráulica” en contravención a la legislación ambiental mexicana.⁴
4. Tras haber analizado la petición SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*), el Secretariado ha determinado que ésta no cumple con todos los requisitos de admisibilidad señalados en el artículo 14(1) del Acuerdo y, conforme al apartado 6.1 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (“Directrices”), así se lo notifica al Peticionario.
5. En conformidad con el apartado 6.2 de las Directrices, el Peticionario cuenta con 60 días hábiles, a partir de la fecha de esta determinación, para presentar una petición revisada. Si el Secretariado no recibe una petición revisada a más tardar el **27 de febrero de 2019**, no continuará con el trámite de la petición SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*). El razonamiento del Secretariado se expone a continuación.

II. ANÁLISIS

6. La oración inicial del artículo 14 del ACAAN autoriza al Secretariado a considerar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental en las que se asevere que una Parte del Acuerdo está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Como ha expresado el Secretariado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN, este artículo no se erige en instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.⁵ El Secretariado revisó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A Párrafo inicial del artículo 14(1)

7. El Secretariado determinó que la petición contenía la información suficiente para contactar al Peticionario; que éste es residente en América del Norte y que en la petición no existía información que permitiera concluir que el Peticionario es parte del gobierno de su país o esté bajo su dirección.
8. Por cuanto a que una petición se refiera a cuestiones que efectivamente estén teniendo lugar, el Secretariado estima que las aseveraciones de la petición cumplen con la condición de referirse a una situación actual.⁶ Las supuestas omisiones referidas por el Peticionario siguen ocurriendo, pues —según afirma— los efectos de las actividades de fracturación hidráulica en su comunidad se siguen manteniendo. Si bien dichas actividades ya no se realizan, las viviendas de su comunidad —sostiene— continúan

⁴ *Ibid.*, p. 1.

⁵ Véanse: SEM-97-005 (*Biodiversidad*), Determinación conforme al artículo 14(1) (26 de mayo de 1998), y SEM-98-003 (*Grandes Lagos*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (8 de septiembre de 1999).

⁶ ACAAN, artículo 14(1):

El Secretariado podrá examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental [...] (énfasis añadido).

con daño estructural y la calidad del agua de los pozos que utilizan para el consumo humano se ha visto mermada.

9. En lo que respecta a determinar si las disposiciones legales que se citan en la petición encajan en el concepto de legislación ambiental del artículo 45(2) del ACAAN y si las aseveraciones de la petición se refieren a omisiones en la aplicación de la ley y pueden examinarse conforme al mecanismo de peticiones, el Secretariado realizó el siguiente análisis.

1) Legislación ambiental en cuestión

10. El concepto “legislación ambiental”, definido en el artículo 45(2) del Acuerdo, debe considerarse en su totalidad en el análisis de admisibilidad de la petición en cuestión.⁷
11. Al examinar a la luz de tal definición la legislación ambiental citada en la petición SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*), el Secretariado encuentra que las disposiciones citadas por el Peticionario califican como legislación ambiental en algunos casos, pero no en todos, y por lo tanto es necesario solicitarle una aclaración. Además, para algunas de las disposiciones citadas en la petición, se requiere de aseveraciones e información más específicas que permitan su consideración en el proceso de peticiones.
12. El Peticionario asevera que cuando se realizaron las actividades de fracturación hidráulica no existía un marco reglamentario que estableciera condiciones;⁸ sin embargo, el Secretariado estima que una petición revisada podría hacer cita de disposiciones ambientales aplicables.

i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

13. La petición cita al artículo 4º constitucional y, aunque no hace alusión a los párrafos que consagran el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua y el saneamiento,

⁷ ACAAN, el artículo 45(2) define el término “legislación ambiental”:

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.

⁸ Petición, p. 3.

de la lectura de la petición, claramente su preocupación está orientada a éstos.⁹ Al respecto, el Secretariado ya ha determinado que las disposiciones constitucionales encaminadas al reconocimiento del derecho humano al medio ambiente sano citadas en una petición son legislación ambiental y pueden orientar su análisis.¹⁰

ii. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

14. La petición hace cita de los artículos 1: fracciones I, V y VI, y 15: fracciones II, III, IV y XII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA). Las disposiciones citadas establecen el derecho a un ambiente sano,¹¹ al aprovechamiento sustentable y la preservación y restauración del suelo, agua y elementos naturales compatibles con los beneficios económicos¹² y a la prevención y control de la contaminación del agua y el suelo.¹³ Al respecto, como ha expresado el Secretariado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el artículo 14(1) del ACAAN,¹⁴ las disposiciones que establecen las bases generales para la aplicación de un instrumento, si bien tienen como propósito principal la protección del medio ambiente, carecen de la especificidad necesaria para su aplicación a una situación concreta. Una petición revisada puede citar disposiciones que sean aplicables a la situación que se plantea en la petición y aseverar que México ha omitido la aplicación efectiva de tales disposiciones.

iii. Ley Federal de Responsabilidad Ambiental

15. La petición cita los artículos 1, 2, 28 y 54 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA). Respecto de los artículos 1 y 2 de dicho ordenamiento, el Secretariado concluyó que las disposiciones que se refieren a los criterios de aplicación de la ley,¹⁵ su objeto¹⁶ y definiciones,¹⁷ aunque sirven para orientarlo en su examen, no

⁹ Al respecto el Peticionario asevera que: "...encontramos que utilizar la fractura hidráulica para extraer gas puede ocasionar graves daños al suelo, al agua y al aire y por lo tanto a la salud de las personas" (petición, p. 1); "...se encontró que, aun [el agua] que parece limpia tiene alto contenido de sales y otras sustancias" (petición, p. 2); "Nuestra petición es para que se cuestione a la empresa [Pemex] y a las autoridades que dieron los permisos para hacer este tipo de trabajos que, claramente dañaron la tierra, el subsuelo y el agua" (petición, p. 2); "Es claro que la exploración y explotación de gas a través de la fractura hidráulica, no protege ni mejora el medio ambiente en absoluto" (petición, p. 4).

¹⁰ Véase: SEM-15-002 (*Manejo de residuos de TV analógicas*), Determinación conforme al artículo 14(1) (22 de septiembre de 2015), § 14.

¹¹ LGEEPA, artículo 1: fracción I.

¹² LGEEPA, artículo 1: fracción V.

¹³ LGEEPA, artículo 1: fracción VI.

¹⁴ Véase: SEM-06-001 (*Ex Hacienda El Hospital*), Determinación conforme a los artículos 14(1) y (2) (17 de mayo de 2006).

¹⁵ El artículo 1 de la LFRA señala:

La presente Ley regula la responsabilidad ambiental que nace de los daños ocasionados al ambiente, así como la reparación y compensación de dichos daños cuando sea exigible a través de los procesos judiciales federales previstos por el artículo 17 constitucional, los mecanismos alternativos de solución de controversias, los procedimientos administrativos y aquellos que correspondan a la comisión de delitos contra el ambiente y la gestión ambiental. Los preceptos de este ordenamiento son reglamentarios del artículo 4o. constitucional, de orden público e interés social y tienen por objeto la protección, la preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, para garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de toda persona, y a la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental. El régimen de responsabilidad ambiental reconoce que el daño ocasionado al ambiente es independiente del daño patrimonial sufrido por los propietarios de los elementos y recursos

pueden considerarse en sí mismas legislación ambiental porque no establecen obligaciones específicas que puedan aplicarse a una situación concreta. En consecuencia, no se consideran para ulterior análisis mediante el mecanismo de peticiones del ACAAN.

16. En lo concerniente al artículo 28 de la LFRA,¹⁸ que reconoce el derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, si bien puede tener como propósito principal la protección del medio ambiente vía la reparación y compensación de los daños ambientales, se trata de una disposición eminentemente procesal que no puede ser aplicada de manera directa por las autoridades.
17. Respecto del artículo 54 de la LFRA,¹⁹ del que se tomará para análisis sólo el párrafo primero, porque de éste se desprende el derecho de toda persona a denunciar ante el ministerio público cualquier delito ambiental, el Secretariado determina que esa disposición por sí misma no encaja de manera específica con la definición de legislación ambiental por tratarse de una norma procesal, y que en todo caso debe articularse con otras en una petición.
18. El Secretariado entonces encuentra que el artículo 28 de la LFRA se relaciona con la legitimación para exigir la reparación de daños ambientales, mientras que el artículo 54 prevé la posibilidad de acudir ante el ministerio público para denunciar delitos contra el ambiente. Las disposiciones tienen un carácter procesal las cuales se ejercitan a través de los recursos previstos en México y no se consideran para análisis.

naturales. Reconoce que el desarrollo nacional sustentable debe considerar los valores económicos, sociales y ambientales. El proceso judicial previsto en el presente Título se dirigirá a determinar la responsabilidad ambiental, sin menoscabo de los procesos para determinar otras formas de responsabilidad que procedan en términos patrimoniales, administrativos o penales.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ El artículo 2 de la LFRA señala: “Para los efectos de esta Ley se estará a las siguientes definiciones, así como aquellas previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, las Leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea Parte. Se entiende por: [...]” texto seguido del listado de definiciones de la ley.

¹⁸ El artículo 28 de la LFRA establece lo siguiente:

Se reconoce derecho e interés legítimo para ejercer acción y demandar judicialmente la responsabilidad ambiental, la reparación y compensación de los daños ocasionados al ambiente, el pago de la Sanción Económica, así como las prestaciones a las que se refiere el presente Título a: I. Las personas físicas habitantes de la comunidad adyacente al daño ocasionado al ambiente; II. Las personas morales privadas mexicanas, sin fines de lucro, cuyo objeto social sea la protección al ambiente en general, o de alguno de sus elementos, cuando actúen en representación de algún habitante de las comunidades previstas en la fracción I; III. La Federación a través de la procuraduría, y IV. Las Procuradurías o instituciones que ejerzan funciones de protección ambiental de las entidades federativas y del Distrito Federal en el ámbito de su circunscripción territorial, conjuntamente con la procuraduría. Las personas morales referidas en la fracción II de este artículo, deberán acreditar que fueron legalmente constituidas por lo menos tres años antes de la presentación de la demanda por daño ocasionado al ambiente. Asimismo deberán cumplir por los requisitos previstos por el Código Federal de Procedimientos Civiles. Los legitimados en las fracciones I y II tendrán además derecho e interés legítimo para reclamar el pago de las erogaciones que hayan hecho para acreditar la responsabilidad ambiental.

¹⁹ En su artículo 54, párrafo primero, la LFRA señala: “Toda persona que tenga conocimiento de la comisión de un delito contra el ambiente podrá denunciarlo directamente ante el Ministerio Público”.

iv. Otros instrumentos citados como legislación ambiental

19. La petición cita los siguientes instrumentos internacionales:
- Declaración de Río de Janeiro;
 - Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica), y
 - Objetivos de Desarrollo Sostenible (objetivos 7 y 13).
20. El Secretariado hace notar que los instrumentos citados por el Peticionario, si bien pueden tener como propósito principal la protección del medio ambiente al proponer una estrategia que asegure un desarrollo sustentable (Declaración de Río y Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible) y establecer objetivos globales en materia de energía asequible y acción por el clima (los objetivos 7 y 13 ya mencionados), no pueden constituir “legislación ambiental” porque no tienen carácter vinculante para las partes que los suscribieron y, por lo tanto, no son instrumentos normativos.
21. El Secretariado determina que la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, Sudáfrica) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (objetivos 7 y 13) no constituyen legislación ambiental tal como se encuentra definido en el artículo 45(2)(a) del ACAAN.

B Los seis requisitos del artículo 14(1) del ACAAN

22. Luego de considerar la petición a la luz de la oración inicial del artículo 14(1) del ACAAN, el Secretariado ha determinado que la petición SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*) satisface cinco de los seis requisitos listados en dicho artículo. El razonamiento del Secretariado se explica a continuación porque el asunto no ha sido comunicado por escrito a las autoridades correspondientes.
- a) *[Si] se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado*
23. La petición cumple con el requisito establecido en el artículo 14(1)(a), ya que se presenta por escrito en uno de los idiomas designados por las Partes para la presentación de peticiones: en este caso, español.
- b) *[Si] identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición*
24. La petición satisface el artículo 14(1)(b), ya que el Peticionario aporta su nombre, dirección y otros medios de contacto, lo cual es suficiente para que el Secretariado pueda identificarlo claramente y comunicarse con el mismo.
- c) *[Si] proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla*
25. En relación con el artículo 14(1)(c), la petición adjuntó, a través de la plataforma de peticiones en línea del Secretariado, fotografías de lo que señala como un pozo de extracción de agua, un terreno que parece formar una fosa de contención y diversas edificaciones que muestran daños visibles. Asimismo se adjunta un análisis de calidad del agua a partir de muestras tomadas en Los Ramones, Nuevo León.

26. La información sustenta la aseveración de que en Los Ramones se realizaron actividades presuntamente extractivas y se conformaron terrenos con vistas a utilizarlos como fosa para desechos.
27. Si bien en la petición no existe otra información que aporte mayores datos sobre las supuestas actividades de fracturación hidráulica en Los Ramones, la información adjunta a la petición es suficiente para considerar ésta a la luz de los artículos 14 y 15 del ACAAN.
 - d) *[Si] parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria*
28. La petición satisface el artículo 14(1)(d) del ACAAN, ya que parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. El apartado 5.4 de las Directrices señala que, en tal determinación, el Secretariado tomará en cuenta: i) “si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular, especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición”, y ii) “si la petición parece intrascendente”.
29. De la lectura de la petición se desprende que si bien el Peticionario se refiere a Pemex y a las actividades que esta empresa presuntamente realizó en el predio en el año 2013, la petición parece encaminada a promover la aplicación de la legislación ambiental —en particular, la calidad del agua y el impacto ambiental— en el municipio Los Ramones, Nuevo León.
 - e) *[Si] señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte*
30. La petición no satisface el requisito que establece el artículo 14(1)(e) del ACAAN, pues el asunto no se ha comunicado por escrito a las autoridades pertinentes en México.
31. En un anexo de la petición se señala textualmente que “no ha habido ninguna comunicación por escrito” y que cuando existe un problema los residentes acuden directamente a la cabecera municipal para solicitar una entrevista con el alcalde. Por otro lado, señala que el 14 de enero de 2014 se realizó una reunión de trabajo con las autoridades municipales y representantes de Pemex, pero que posteriormente no hubo seguimiento alguno al asunto planteado en aquel entonces. El Peticionario sostiene que se trata de una comunidad rural alejada de la capital del estado y de medios electrónicos.
32. El Secretariado estima que el requisito correspondiente al artículo 14(1)(e) no es insalvable y que un escrito dirigido a las autoridades estatales o federales pertinentes podría ayudar a que su preocupación sobre los efectos ambientales de las actividades de fracturación hidráulica sea atendida.
33. Una petición revisada debe presentar información que corrobore que el asunto fue comunicado por escrito a las autoridades pertinentes y, de ser el caso, la respuesta.
 - f) *[Si] la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte*
34. La petición cumple con el artículo 14(1)(f), toda vez que fue presentada por una persona sin vinculación gubernamental establecida en el territorio de una de las Partes del ACAAN.

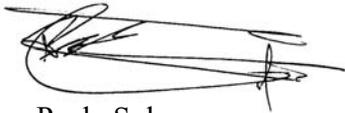
III. DETERMINACIÓN

35. Por las razones expuestas, el Secretariado considera que la petición SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*) no satisface del todo los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN, e invita al Peticionario a presentar una petición revisada en la que aborde las cuestiones siguientes:
- i) Cita de disposiciones de la legislación ambiental vigente aplicables a las actividades de fracturación hidráulica que asevera no se están aplicando de manera efectiva, y
 - ii) Copia de la comunicación del asunto a las autoridades pertinentes de México.
36. En conformidad con lo establecido en los apartados 6.1 y 6.2 de las Directrices, el Secretariado notifica al Peticionario que cuenta con 60 días hábiles para presentar una petición que cumpla con todos los requisitos del artículo 14(1) del ACAAN. Si tal petición revisada no se recibe a más tardar el **27 de febrero de 2019**, el Secretariado dará por terminado el proceso concerniente a la petición SEM-18-003 (*Fracturación hidráulica en Nuevo León*). De recibirse una petición revisada, el Secretariado procederá a considerar si ésta satisface los criterios de admisibilidad del artículo 14(1) del ACAAN.
37. El Peticionario podrá presentar la versión revisada de su petición, así como cualquier información adicional, en la dirección electrónica <sem@cec.org>. Se hace saber al Peticionario que no es necesario incluir de nueva cuenta los documentos que acompañaron su petición original.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental



Por: Robert Moyer
Titular, Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la Legislación Ambiental



por: Paolo Solano
Oficial jurídico, Unidad de Peticiones Relativas a la Aplicación Efectiva de la
Legislación Ambiental

ccp: Enrique Lendo, representante alterno de México
Jane Nishida, representante alterna interina de Estados Unidos
Isabelle Bérard, representante alterna de Canadá
César Rafael Chávez, director ejecutivo del Secretariado de la CCA