

**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**

Peticionario: Roberto Abe Almada
Parte: Estados Unidos Mexicanos
Fecha de recepción: 22 de septiembre de 2006
Fecha de la determinación: 28 de septiembre de 2006
Petición Núm.: SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III)

El 22 de septiembre de 2006, el Lic. Roberto Abe Almada (“Peticionario”), por su propio derecho y en su carácter de albacea de la sucesión testamentaria del Sr. Roberto Abe Domínguez, presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (“Secretariado”) una petición ciudadana de conformidad con el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o “Acuerdo”). El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de la operación, cierre y desmantelamiento de una planta de producción de pigmentos para pintura (“Instalación”) de la empresa BASF Mexicana, S.A. de C.V. (“BASF”), ubicada en la Ex Hacienda de Nuestra Señora de la Concepción “El Hospital” en Cuautla, estado de Morelos. El Peticionario describe e incorpora a su petición hechos y aseveraciones contenidas en SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II), respecto de la cual el Secretariado solicitó una respuesta al gobierno de México el 30 de agosto de 2006.¹

El Secretariado ha determinado que la petición SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III) cumple con todos los requisitos del Artículo 14(1) y que amerita solicitar una respuesta del gobierno de México de acuerdo con el Artículo 14(2), por las razones que se exponen en la presente determinación. Asimismo, con base en la Sección 10.3 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las “Directrices”), el Secretariado ha determinado acumular el expediente de la petición SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III), a la petición SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) en virtud de que ambas presentan los mismos hechos, contienen sustancialmente las mismas aseveraciones y citan la misma legislación ambiental.²

¹ Véase Petición, pp. 7-11; y SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) Petición, pp. 7-13.

² Directrices 10.3 “El Secretariado podrá acumular en un mismo expediente dos o más peticiones que se relacionen con los mismos hechos y la misma aseveración de la omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En los casos en que dos o más peticiones se relacionen esencialmente con los mismos hechos y con la misma omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, y el

I. RESUMEN DE LA PETICION

El Peticionario transcribe la legislación ambiental citada en la petición SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II), por lo que incluye disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico la Protección al Ambiente (“LGEEPA”); la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (“LGPGIR”); la Ley de Aguas Nacionales; el Código Penal Federal (“CPF”); el Reglamento de la LGEEPA en materia de Residuos Peligrosos; el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; diversas Normas Oficiales Mexicanas; y las disposiciones ambientales contenidas en una auditoría ambiental concluida en 1997 (“Auditoría Ambiental”) en las instalaciones operadas por BASF.³

A efecto de integrar al análisis que el Secretariado hizo en su determinación del 30 de agosto de 2006, este documento resume únicamente los hechos y aseveraciones adicionales a los contenidos en la petición SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II).

El Peticionario sostiene que las acciones de restauración ambiental del predio de la Ex Hacienda El Hospital donde se encontraba la Instalación, había sido pactada mediante un *contrato de transacción judicial* en el cual la PROFEPA estaría a cargo de supervisar la remediación ambiental del predio. Sostiene que las zonas que supuestamente se restauraron, permanecen con alto grado de contaminación por metales pesados.⁴ El Peticionario afirma que durante la restauración le fue negado el acceso al predio que ocupó BASF por lo que no pudo conocer ni verificar las acciones de restauración. Señala que a pesar de ello, el Peticionario se percató que la contaminación rebasaba las áreas de la Instalación incluidas en el *contrato de transacción judicial*, por lo que notificó a la autoridad y acudió ante instancias judiciales y administrativas.⁵

El Peticionario afirma que la PROFEPA no actuó al conocer los resultados de los análisis de suelos realizados por las ella misma en predios no arrendados a BASF. Asevera que los resultados mostraron la presencia de plomo, cromo, cadmio y molibdeno en niveles por encima de la normatividad.⁶ Alega que este hecho fue reconocido por el Procurador mediante un oficio del 17 de enero de 2002.⁷

Señala también que la PROFEPA tuvo conocimiento de información técnica elaborada por peritos ambientales,⁸ en la que supuestamente se acredita la existencia de contaminación tanto en las zonas arrendadas a BASF⁹ —supuestamente remediadas—

Secretariado considere que resulta más eficiente o efectivo en términos de costos, acumularlos, podrá proponérselo al Consejo.” Énfasis añadido.

³ Petición, pp.7-9, 12-13.

⁴ Petición, p. 2.

⁵ Petición, p. 5.

⁶ Petición, p. 2.

⁷ Petición, Anexo 7.

⁸ Petición, Anexos 16 y 18.

⁹ Petición, Anexo 9.

como en las zonas que no arrendó la empresa.¹⁰ El Peticionario afirma que el gobierno de México no ha dictado medidas de restauración, ni otras medidas para evitar la dispersión de contaminantes por el subsuelo en dichas áreas.¹¹

El Peticionario afirma que si bien la PROFEPA dictó una sanción el 27 de febrero de 2006, ésta no abarcó todas las violaciones en las que supuestamente ha incurrido la empresa, ya que sólo se refirió a algunos incumplimientos del programa de restauración ambiental. Aunque el Peticionario no señala específicamente las violaciones no sancionadas por la PROFEPA, afirma que éstas se encuentran debidamente documentadas en oficios emitidos por la autoridad;¹² en instrumentos notariales;¹³ y en el plan de acción de la Auditoría Ambiental.¹⁴

La petición reitera y amplía las afirmaciones sobre la existencia de un sistema de drenajes industriales que supuestamente no se encuentran documentados en planos entregados por BASF a la PROFEPA. Señala que existen dos drenajes provenientes de las instalaciones que ocupó BASF. Según la petición, uno de ellos va en dirección a la comunidad y el otro se conecta a un registro que recibe la descarga que de una planta de tratamiento de de la empresa. Éste último se transforma en el canal de riego del Espíritu Santo.¹⁵

II. ANÁLISIS

El Artículo 14(1) del Acuerdo establece que el Secretariado puede considerar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte del ACAAN está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Tal y como el Secretariado lo ha expresado en anteriores determinaciones elaboradas con base en el Artículo 14(1), éste Artículo no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios,¹⁶ por lo que el Secretariado examinó la petición en cuestión con tal perspectiva en mente.

A. Párrafo inicial del Artículo 14(1)

La oración inicial del Artículo 14(1) permite al Secretariado considerar peticiones “de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.” Al respecto, el Peticionario es una persona sin vinculación gubernamental, establecida en

¹⁰ Petición, Anexo 8.

¹¹ Petición, pp. 2-3.

¹² Petición, Anexos 4 y 5.

¹³ Petición, Anexos 11, 12, 13, y 14.

¹⁴ Petición, Anexo 3.

¹⁵ Petición, p. 7.

¹⁶ Véase en este sentido, e.g., 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).

territorio mexicano. La petición asevera que el gobierno de México incurre en omisiones al no aplicar efectivamente su legislación ambiental con respecto a la contaminación de suelos que actualmente existe en algunos predios de la Ex Hacienda El Hospital. El Secretariado determina que la petición en su conjunto alega una omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no su deficiencia.

El Peticionario transcribió las mismas disposiciones legales citadas en SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II), las cuales ya fueron examinadas en la determinación del Secretariado del 30 de agosto de 2006, por lo que estima que no es necesario hacer un nuevo análisis.

B. Los Seis Requisitos del Artículo 14 (1) del ACAAN

El Artículo 14(1) enlista los seis requisitos específicos para que el Secretariado pueda considerar una petición si a su juicio:

- a) se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado;
- b) identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición;
- c) proporciona información suficiente que permita al Secretariado revisarla, e incluyendo las pruebas documentales que puedan sustentarla;
- d) parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar una industria;
- e) señala que el asunto ha sido comunicado por escrito a las autoridades pertinentes de la Parte y, si la hay, la respuesta de la Parte; y
- f) la presenta una persona u organización que reside o está establecida en territorio de una Parte.

El Secretariado considera que la petición satisface los requisitos del Artículo 14(1) puesto que:

- a. La petición se presenta por escrito en un idioma designado por esa Parte en una notificación al Secretariado, en este caso el español.¹⁷
- b. El Peticionario se identifica claramente en la información proporcionada.
- c. La petición proporciona información suficiente que permite al Secretariado revisarla, incluyendo las pruebas documentales para sustentarla y que permiten su revisión. La petición adjuntó los mismos anexos contenidos en SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) e incluyó además los escritos de notificación a la PROFEPA sobre los peritajes ambientales.¹⁸

¹⁷ El Artículo 19 del ACAAN establece que los idiomas oficiales de la CCA son indistintamente el español, el francés y el inglés. En este mismo sentido, el punto 3.2 de las Directrices establece que: “Las peticiones podrán presentarse en español, francés o inglés, que son los idiomas designados por las Partes para las Peticiones”.

¹⁸ Petición, Anexos 16 y 18.

- d. La petición parece encaminada a promover la aplicación de la ley y no a hostigar a una industria. No se desprende que el Peticionario sea un competidor de BASF que pueda beneficiarse económicamente con la petición. En otras determinaciones, el Secretariado ha considerado procedentes las peticiones presentadas por los propietarios de terrenos afectados por las actividades de una industria.¹⁹ Tampoco parece intrascendente, puesto que involucra cuestiones centrales de la aplicación efectiva de la ley ambiental respecto de la gestión y remediación de sitios contaminados por actividades industriales.²⁰
- e. El Secretariado considera que el asunto ha sido adecuadamente comunicado a las autoridades en México mediante la presentación de denuncias populares en 1998 y en el 2005.²¹ La petición adjunta documentación suficiente en los anexos sobre la correspondencia con la PROFEPA sobre el asunto planteado en la petición.²²
- f. Por último, la petición se presenta por una persona establecida en el territorio de una de las Partes.

III. Artículo 14(2) del ACAAN

Una vez que el Secretariado ha determinado que las aseveraciones de una petición satisfacen los requisitos del Artículo 14(1), el Secretariado analiza la petición para determinar si ésta amerita solicitar una respuesta a la Parte. Conforme al Artículo 14(2) del ACAAN, son cuatro los criterios que orientan la decisión del Secretariado en esta etapa:

- (a) si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta
- (b) si la petición, por sí sola o conjuntamente con otras, plantea asuntos cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de las metas de este Acuerdo;
- (c) si se ha acudido a los recursos al alcance de los particulares conforme a la legislación de la Parte; y
- (d) si la petición se basa exclusivamente en noticias de los medios de comunicación.

El Secretariado, guiado por los cuatro criterios del Artículo 14(2), determina que la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte al gobierno de México, al contemplar lo siguiente:

¹⁹ Véase SEM-02-004 (Proyecto El Boludo) Determinación conforme al Artículo 14 (1) y (2) (26 de noviembre de 2002). En ese caso, los peticionarios eran dueños de los terrenos afectados por un proyecto de aprovechamiento y tratamiento de un depósito de oro de placer de baja ley

²⁰ Ver también el apartado 5.4 de las Directrices, que señala que el Secretariado al determinar si la petición está encaminada a promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental y no a hostigar a una industria, tomará en cuenta: (i) “si la petición se centra en los actos u omisiones de la Parte y no en el cumplimiento de una compañía o negocio en particular; especialmente cuando el Peticionario es un competidor que podría beneficiarse económicamente con la petición”; y (ii) “si la petición parece intrascendente”.

²¹ Esta última se adjuntó a la petición SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II).

²² Petición, Anexos 7, 16, 18 y 21.

- a. La petición alega daño a la salud, el medio ambiente y bienes de la sucesión testamentaria del Sr. Roberto Abe Domínguez. El Peticionario alega que la omisión de las autoridades ambientales ha ocasionado la propagación de la contaminación del suelo en los predios de la Ex Hacienda El Hospital.
- b. La petición, conjuntamente con SEM-06-003 (Ex Hacienda El Hospital II) plantean cuestiones cuyo ulterior estudio en este proceso contribuiría a la consecución de los objetivos del ACAAN, particularmente los establecidos en el párrafo primero del Preámbulo y en el Artículo 1, incisos (a), (g), y (j). El Secretariado estima que con ello se promueve la protección y el mejoramiento del medio ambiente en territorio de una de las Partes, particularmente en la comunidad de la Ex Hacienda El Hospital; se busca mejorar la observancia y aplicación de la legislación ambiental en cuestión; y el estudio de esta petición ciudadana promovería las políticas y prácticas sobre la gestión y remediación de sitios contaminados por actividades industriales.
- c. El Peticionario hace referencia a una denuncia popular interpuesta por el Sr. Roberto Abe Domínguez y algunos vecinos de la población ante la PROFEPA en 1998. El Peticionario afirma que se interpusieron denuncias y demandas civiles, penales y administrativas en 1997 que culminaron con la firma de un *contrato de transacción judicial*.²³ Se desprende de la información proporcionada que el Sr. Roberto Abe Domínguez promovió un juicio de Amparo ante el Juez Tercero de Distrito del Estado de Morelos, en contra de actos de la Delegación de la PROFEPA.²⁴

El Secretariado nota que ni la consideración en el Artículo 14(2)(c) ni la Directriz 7.5 pretenden imponer un requisito de tener que agotar todas las acciones o recursos bajo la legislación de la Parte. Incluso, la propia Directriz 7.5 orienta al Secretariado a considerar: “*si con anterioridad a la presentación de la petición se han tomado las acciones razonables para acudir a dichos recursos, considerando que en algunos casos podrían existir obstáculos para acudir a tales recursos*”. El Secretariado considera que el Peticionario y en su momento el Sr. Abe Domínguez, tomaron las acciones razonables para acudir a los recursos conforme a la legislación de la Parte.

- d. Por lo que se refiere al Artículo 14(2)(d), la petición no se basa en noticias de los medios de comunicación, sino en el conocimiento directo del Peticionario y en la información de los hechos adjunta a la petición.

IV. DETERMINACION

El Secretariado examinó la petición SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III) de acuerdo con el Artículo 14(1) del ACAAN y determina que cumple con los requisitos allí

²³ Petición, p. 4.

²⁴ Petición, Anexo 4.

establecidos según las razones expuestas en esta determinación. Asimismo, tomando en cuenta el conjunto de los criterios establecidos en el Artículo 14(2) del ACAAN, el Secretariado determina que la petición amerita solicitar una respuesta a la Parte interesada, en este caso los Estados Unidos Mexicanos, respecto de:

- a. Las acciones implementadas por México en relación con la contaminación del suelo que supuestamente persiste dentro y fuera de los terrenos que arrendó BASF en la Ex Hacienda El Hospital, incluyendo la elaboración de estudios de caracterización de suelos; imposición de medidas correctivas, de seguridad; y sanciones administrativas.
- b. La investigación y persecución de un supuesto delito contra la gestión ambiental, relacionado con la omisión de documentar adecuadamente un sistema de drenaje de descarga de aguas residuales en los expedientes administrativos de la PROFEPA.

El Secretariado, con base en la Sección 10.3 de las Directrices, determina acumular la petición SEM-06-004 (Ex Hacienda El Hospital III) a la petición SEM 06-003 (Ex Hacienda El Hospital II), en virtud de que la primera presenta los mismos hechos, contiene sustancialmente las mismas aseveraciones y hace cita de la misma legislación ambiental.

Conforme a lo establecido en el Artículo 14(3) del ACAAN, la parte podrá proporcionar una respuesta a la petición dentro de los 30 días siguientes a la recepción de esta determinación, y en circunstancias excepcionales, dentro de los 60 días siguientes a la misma. En virtud de la acumulación de expedientes, se fija éste como el nuevo plazo para la respuesta de Parte, dejando sin efecto el término establecido en la determinación del 30 de agosto de 2006.

Dado que ya se ha enviado a la Parte una copia de la petición y de los anexos respectivos, no se acompañan a esta determinación.

Sometido respetuosamente a su consideración, el 28 de septiembre de 2006.

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: Paolo Solano
Oficial Jurídico
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas

ccp: Ing. José Manuel Bulás, SEMARNAT
Sr. David McGovern, Environment Canada
Sra. Judith E. Ayres, US-EPA
Sr. Geoffrey Garver, Director de la Unidad de Peticiones Ciudadanas, CCA
Petionario