

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

SOLICITUD DE INFORMACIÓN para la elaboración del expediente de hechos petición SEM-00-006 (Tarahumara) Septiembre de 2003

I. Proceso de elaboración de un expediente de hechos

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte es una organización internacional creada por el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (el ACAAN) firmado por Canadá, Estados Unidos y México. La CCA opera a través de tres órganos: un Consejo, integrado por la máxima autoridad ambiental de cada país miembro; un Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), compuesto de cinco ciudadanos de cada país, y un Secretariado, con sede en Montreal.

El artículo 14 del ACAAN faculta a los residentes de América del Norte para comunicar al Secretariado, mediante una petición, que cualquier país miembro (en lo sucesivo, la Parte) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Esto da inicio a un proceso de revisión de la petición, en el cual el Consejo puede girar instrucciones al Secretariado para que elabore un expediente de hechos con relación a esa petición. El expediente de hechos procura presentar toda la información relativa a la efectividad con que la Parte ha aplicado su legislación ambiental en el asunto planteado en la petición.

Para integrar el expediente de hechos, en conformidad con los artículos 15(4) y 21(1)(a) del ACAAN, el Secretariado tomará en cuenta toda la información proporcionada por la Parte. El Secretariado también podrá solicitar información adicional y, asimismo, considerará la información pública disponible y la que le proporcionen el CCPC, los peticionarios y otras personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental, así como información que elaboren el propio Secretariado y expertos independientes.

El 22 de abril de 2003, el Consejo decidió unánimemente instruir al Secretariado para que elabore un expediente de hechos relativo a la petición SEM-00-006 (Tarahumara). Por medio del presente documento, el Secretariado solicita información pertinente a los asuntos que se abordarán en el expediente de hechos de la petición SEM-00-006 (Tarahumara). Las secciones siguientes ofrecen antecedentes de la petición y describen la clase de información solicitada.

II. La petición Tarahumara

El 9 de junio de 2000, la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (la Peticionaria o Cosyddhac) presentó al Secretariado una petición según la cual México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental debido a la denegación de justicia ambiental a comunidades indígenas en la sierra Tarahumara en el estado de Chihuahua, México. En particular asevera omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental relacionada con el proceso de denuncia popular, la persecución de probables delitos ambientales y otras supuestas violaciones relacionadas con los recursos forestales y el medio ambiente en la sierra Tarahumara.

III. Aseveraciones respecto de las cuales el Secretariado recomendó la preparación de un expediente de hechos

El 6 de noviembre de 2001, el Secretariado determinó que algunas de las aseveraciones de la petición ameritaban solicitar una respuesta a la Parte. Luego de revisar la respuesta de la Parte, el 29 de agosto de 2002, el Secretariado notificó al Consejo que se ameritaba la elaboración de un expediente de hechos respecto de algunas de las aseveraciones que consideró meritorias de una respuesta de la Parte. Para simplificar el análisis de la petición, a la luz de la respuesta de la Parte, se agruparon los alegatos en tres rubros.¹ Estos rubros se reproducen abajo, junto con las respectivas recomendaciones del Secretariado a la luz de la respuesta de la Parte.

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

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

En resumen, no obstante que la respuesta de México es muy detallada, sus documentos anexos no permiten concluir que la autoridad pertinente haya realizado las acciones de aplicación previstas por la LGEEPA respecto de la mayoría de los casos específicos planteados en la petición. De las resoluciones y oficios anexos a la respuesta se desprende que la autoridad aplicó de manera exacta la legislación ambiental respecto de sólo dos de las 33 denuncias sobre las que versa la notificación.² En el caso de las demás denuncias, la autoridad omitió alguna o varias de las acciones concretas que conforman el trámite o éstas se realizaron fuera del plazo señalado por la ley (por unos cuantos días en aproximadamente la mitad de los casos, y por alrededor de un mes en los otros). El hecho de que no se tramitaran estas denuncias populares dentro del plazo requerido es especialmente relevante a la luz de las otras presuntas omisiones en la aplicación efectiva del proceso de denuncia popular en los casos mencionados en la petición.

El sistema legal mexicano sólo permite a aquellos con un interés jurídico reconocido iniciar un procedimiento judicial contra las personas que en contravención a la normatividad aplicable causan daños al medio ambiente o a los recursos naturales. El procedimiento de denuncia popular es el único medio del que dispone cualquier interesado para echar a andar la maquinaria del Estado en materia de protección al

¹ Una denuncia puede encuadrar en más de un encabezado (*i.e.*, la del 12 de octubre de 1998, presentada por el Pueblo Tepehuán de las Fresas, que fue señalada como causal de incumplimiento por la Peticionaria en los puntos A.2, F.3, I.3 y O.1). Lo mismo aplica para las inspecciones.

² Véanse el Anexo 15 de la petición y el Anexo I de la respuesta de la Parte. Denuncias presentadas por Ricardo Chaparro Julián (Pueblo Indígena Tepehuán de las Fresas) el 12 de octubre de 1998 y por el Ejido Rocoroyvo el 18 de febrero de 2000.

ambiente. Por ello, la aplicación efectiva por parte de la autoridad ambiental del procedimiento de denuncia popular es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente. Además, el sistema legal mexicano subraya la importancia de asegurar el derecho de las comunidades indígenas a proteger su entorno y sus recursos naturales.³ Las cuestiones que la petición planteó respecto de la aplicación efectiva del procedimiento de denuncia popular como mecanismo que permita a las comunidades indígenas y otras comunidades de la sierra Tarahumara participar en la protección ambiental de esa zona, merecen elaborarse y documentarse en un expediente de hechos. El Secretariado considera que se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de los artículos 189, 190 a 193 y 199 de la LGEEPA respecto de las denuncias populares en cuestión.

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

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

La petición señala que a través de denuncias populares se hicieron del conocimiento de la autoridad ambiental hechos que posiblemente constituirían delitos ambientales. Se afirma que, además, la autoridad realizó al menos 15 visitas de inspección en las que habría identificado probables delitos ambientales. La petición asevera que México está incurriendo en omisiones en dos sentidos: al no ejercer las facultades que posee la autoridad ambiental para iniciar investigaciones o dar parte al Ministerio Público Federal de hechos que pudieran configurar esos delitos conforme a los artículos 169 y 202 de la LGEEPA, y al no aplicar a los hechos presuntamente delictivos los artículos 416, 418 y 419 del CPF, que tipifican y sancionan conductas delictivas que dañan el medio ambiente.⁴ [...]

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2. [...] A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

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

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

LGEEPA, artículo 15. Para la formulación y conducción de la política ambiental y la expedición de normas oficiales mexicanas y demás instrumentos previstos en esta Ley, en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y protección al ambiente, el Ejecutivo Federal observará los siguientes principios:

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

⁴ CPF, Artículo 416. Se impondrá pena de tres meses a seis años de prisión y de mil a veinte mil días de multa, al que sin la autorización que en su caso se requiera, o en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y normas oficiales mexicanas:

I.- Descargue, deposite, o infiltre, o lo autorice u ordene, aguas residuales, líquidos químicos o bioquímicos, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, cuencas, vasos y demás

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

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

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

Respecto de la presunta omisión de la Parte en lo relativo al acuerdo de admisión o no admisión de los recursos de revisión a que se refiere el encabezado C de la petición, la respuesta de México muestra que se acordó la admisión de los recursos en cuestión y exhibe los oficios correspondientes. Asimismo, respecto de la presunta omisión de la Parte en lo relativo a emitir resolución definitiva respecto de los recursos de revisión señalados en el encabezado D de la petición, la respuesta de México muestra que los recursos señalados fueron resueltos y acompaña los oficios resolutivos correspondientes.⁵ Por lo tanto, el Secretariado considera que no se amerita la elaboración de un expediente de hechos sobre los alegatos de la petición relacionados con los recursos de revisión interpuestos a raíz de denuncias populares.

depósitos o corrientes de agua de jurisdicción federal, que ocasionen o puedan ocasionar daños a la salud pública, a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua de las cuencas o a los ecosistemas.

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

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

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

El párrafo relevante del artículo 169 de la LGEEPA dispone: "En los casos en que proceda, la autoridad federal hará del conocimiento del Ministerio Público la realización de actos u omisiones constatados en el ejercicio de sus facultades que pudieran configurar uno o más delitos."

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

⁵ Véanse las páginas 8 y 9 de la respuesta de la Parte, así como sus anexos VI y VII.

IV. Solicitud de información

El Secretariado de la CCA solicita información pertinente a los hechos relacionados con:

- i) los casos mencionados en los encabezados A, F, G, H, I, K, M, N, O, P, R, S y T de la petición.
- ii) la aplicación del procedimiento de denuncia popular (artículos 189, 190 a 193 y 199 de la LGEEPA) por parte de México en los casos mencionados en los encabezados A, F, R, S y T de la petición, y la aplicación de las disposiciones relativas a la investigación y persecución de probables delitos ambientales (artículos 416, 418 y 419 del CPF y artículos 169 y 202 de la LGEEPA) por parte de México en los casos mencionados en los encabezados G, H, I, K, M, N, O y P de la petición.
- iii) la efectividad de la aplicación de esas disposiciones por parte de México en los casos arriba mencionados.

V. Ejemplos de información relevante

1. Información sobre el trámite de los casos mencionados en la petición respecto de los cuales el Secretariado recomendó un expediente de hechos;
2. Información general de antecedentes respecto de la industria de explotación forestal en la sierra Tarahumara, incluyendo, por ejemplo:
 - a) Estadísticas sobre ingresos anuales en el sector de explotación forestal en la sierra Tarahumara desde 1998;
 - b) Información respecto a la extensión geográfica de las actividades de explotación forestal en la sierra Tarahumara desde 1998;
 - c) Información respecto de la composición de la industria forestal en la sierra Tarahumara desde 1998, incluidas principales empresas, porcentaje de pequeñas empresas, número y tamaño de empresas indígenas;
3. Información detallada respecto de los recursos financieros y humanos asignados a la aplicación de la LGEEPA en la sierra Tarahumara desde 1998;
4. Información sobre el programa de inspecciones y auditorías de actividades de explotación forestal en la sierra Tarahumara desde 1998 para verificar el cumplimiento con las leyes ambientales, incluidas las estadísticas sobre el número de inspecciones y auditorías por año por región, tasas de cumplimiento, y acciones en casos de incumplimiento;
5. Información respecto de los recursos financieros y humanos asignados para atender denuncias populares en la sierra Tarahumara desde 1998;
6. Información sobre cualquier plan o programa de la Profepa para atender mejor las denuncias populares interpuestas por las comunidades indígenas de la sierra

Tarahumara, recursos financieros y humanos asignados a la consecución de tal plan o programa, y resultados, desde 1998;

7. Información sobre los procedimientos de la Profepa para turnar denuncias populares a las autoridades competentes (en caso de no ser la autoridad competente), y para asegurar que tales autoridades den seguimiento a los asuntos denunciados;
8. Información respecto de los procedimientos de la Profepa para comunicar al Ministerio Público Federal hechos constitutivos de delitos ambientales en la sierra Tarahumara, e información respecto de cualquier asesoría o programa de concertación entre el Ministerio Público y la Profepa respecto de presuntos delitos en el contexto de la explotación forestal en la sierra Tarahumara.

VI. Información adicional sobre los antecedentes

La petición, la respuesta de México, las determinaciones del Secretariado, la Resolución de Consejo, el plan general para elaborar el expediente de hechos y otra información están disponibles en la sección Peticiones Ciudadanas de la página de la CCA <<http://www.cec.org>> o pueden solicitarse al Secretariado.

VII. Envío de la información

La información relevante para la elaboración del expediente de hechos puede enviarse al Secretariado **hasta el 30 de noviembre de 2003**, a cualquiera de las direcciones siguientes:

Secretariado de CCA
Unidad sobre Peticiones Ciudadanas
(UPC)
393, rue St-Jacques Ouest,
bureau 200
Montreal QC H2Y 1N9
Canadá
Tel. (514) 350 4300

CCA / Oficina de enlace en México:
Atención: Unidad sobre Peticiones
Ciudadanas (UPC)
Progreso núm. 3
Viveros de Coyoacán
México, D.F. 04110
México
Tel. 5659 5021

Si fuera necesario hacer alguna aclaración, puede enviar su pregunta a la dirección de correo electrónico info@ccemtl.org a la atención de Katia Opalka.