

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
RESOLUCIÓN 7/2020
Medida Cautelar No. 708-19

Pobladores de las Zonas Aledañas al Río Santiago respecto de México¹
5 de febrero de 2020

I. INTRODUCCIÓN

1. El 18 de julio de 2019 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (“la Comisión Interamericana”, “la Comisión” o “la CIDH”) recibió una solicitud de medidas cautelares en favor de los pobladores de las zonas aledañas al Río Santiago en los municipios de Juanacatlán y El Salto, así como los pobladores de las localidades de San Pedro Itzicán, Agua Caliente, Chalpicote y Mezcala en el municipio de Poncitlán, estado de Jalisco (“las personas propuestas como beneficiarias”), interpuesta por la señora Raquel Gutierrez Najera (“la solicitante”). La solicitud instó a la CIDH a que requiera al Estado de México (“el Estado” o “México”) la adopción de las medidas necesarias para proteger los derechos a la vida, integridad personal y salud de las personas propuestas como beneficiarias, a raíz de una presunta contaminación ambiental en el Río Santiago y el Lago de Chapala.

2. La Comisión solicitó información al Estado, conforme al artículo 25 de su Reglamento, el 15 de agosto de 2019, el cual contestó el 6 de septiembre de 2019. Por su parte, la solicitante enviaron información adicional el 8 de octubre de 2019.

3. Tras analizar las alegaciones de hecho y de derecho presentadas por las partes, la Comisión considera que la información presentada demuestra *prima facie* que los pobladores de las zonas hasta 5 kilómetros del Río Santiago en los municipios de Juanacatlán y El Salto, así como los pobladores de las localidades de San Pedro Itzicán, Agua Caliente, Chalpicote y Mezcala en el municipio de Poncitlán, estado de Jalisco, se encuentran en una situación de gravedad y urgencia, toda vez que sus derechos a la vida, integridad personal y salud enfrentan un riesgo de daño irreparable. En consecuencia, de acuerdo con el Artículo 25 del Reglamento, la Comisión solicita a México que: a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida, integridad personal y salud los pobladores de las zonas hasta 5 kilómetros del Río Santiago en los municipios de Juanacatlán y El Salto, así como los pobladores de las localidades de San Pedro Itzicán, Agua Caliente, Chalpicote y Mezcala en el municipio de Poncitlán, Estado de Jalisco, señalados en la solicitud. En particular, que el Estado adopte las medidas pertinentes para brindar un diagnóstico médico especializado para las personas beneficiarias, teniendo en cuenta la alegada contaminación, proporcionándoles asimismo una atención médica adecuada en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, conforme a los estándares internacionales aplicables; b) concierte las medidas a implementarse con los beneficiarios y sus representantes; y c) informe sobre las medidas adoptadas para mitigar las fuentes de riesgo alegadas.

II. RESUMEN DE HECHOS Y ARGUMENTOS

1. Información alegada por la solicitante

4. La solicitante alegó que las personas propuestas como beneficiarias se encuentran expuestas a una “situación que afecta el ejercicio de sus derechos a la salud, vida, integridad y medio ambiente sano de forma grave, urgente e irreparable”. El Río Santiago, que es conectado al Lago de Chapala, sería el cuerpo de agua superficial más contaminado de México: “[d]urante los últimos 20 años, los niveles de contaminación en el cauce del Río Santiago han alcanzado niveles alarmantes de toxicidad”, lo que afectaría de forma desproporcionada poblaciones aledañas al Río y al Lago. Como

¹ De conformidad con el artículo 17.2.a del Reglamento de la CIDH, el Comisionado Joel Hernández García, de nacionalidad mexicana, no participó en el debate ni en la deliberación del presente asunto.

forma de ejemplo, la solicitante citaron el caso de niño Miguel Ángel Rocha, quién accidentalmente cayó en el Río en 2009 y falleció debido a la presencia de arsénico en las aguas².

5. La alegada contaminación se daría principalmente por la exposición cotidiana a los contaminantes que fluyen a través del río, sea por contacto físico con el agua, utilizada por la población para fines agrícolas, sea por la respiración de contaminantes que se volatilizan en el aire, principalmente en la cascada de El Salto. El agua para consumo no provendría del Río Santiago. No obstante, parte de las poblaciones afectadas utilizaría el Lago de Chapala para actividades de pesca y recreación.

6. Según la solicitud, en 2016, un estudio conducido por *GreenPeace*³ apuntó la presencia de “varios contaminantes tóxicos vinculados a actividades industriales y que tienen impacto en la salud humana al ser cancerígenos, corrosivos a la piel, perjudiciales a la reproducción humana, etc.”. Entre los contaminantes encontrados, habría *ésteres de ftalato de di-n-butilo, fosfatos de triarilo, 1,4-diclobenceno, cloroformo*⁴, *cloroformo*⁵, *bisfenol A*⁶, *tributilamina*⁷, *isómeros de nonilfenol, nonilfenol, octifinal, diclorobenceno, clorocresol, hidrocarburos alifáticos, alquilbencenos, ácido perfuroctanioco*, además de otros productos que estarían vinculados a la actividad industrial. Tal estudio se habría realizado después de la instalación de una planta de tratamiento de aguas inadecuada, pues al ser destinada para aquellas de uso doméstico, no sería capaz de remover las sustancias tóxicas contenidas en las descargas industriales. Asimismo, la solicitante alegaron que la mayoría de las sustancias encontradas no están sujetas a ninguna regulación bajo las normas mexicanas, por lo que aunque que las aguas del Río Santiago cumplieran con los parámetros impuestos, aun así podrían mantener altos niveles de toxicidad.

7. En 2016, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas visitó el estado de Jalisco y conoció el caso del Río Santiago, constatando que “[e]l río recibe descargas de más de 300 industrias en el corredor industrial Ocotlán-El Salto [...]”, afirmando que “[f]ue un fuerte impacto ver el río cubierto de espuma y el olor de fuertes gases que se desprende del agua que cae en la cascada, El Salto. Médicos locales citaron un aumento en la incidencia de diferentes enfermedades, incluyendo leucemia, abortos espontáneos y defectos de nacimiento congénitos, entre otros”. El informe de la visita añadió:

Con respecto a las demandas de las comunidades, las autoridades llevaron a cabo únicamente acciones correctivas que no solucionaron los problemas de salud pública y contaminación industrial. La única solución que se aplicó fue la creación de dos plantas de tratamiento de aguas residuales que solo tratan las descargas de aguas residuales domésticas de la parte meridional de la zona metropolitana de Guadalajara y no las aguas residuales de las industrias.

8. La solicitud también alegó que los indicadores de las estadísticas del órgano estatal regulador de la calidad del agua (CONAGUA), los únicos de carácter público, no están diseñados para medir contaminantes específicos, sino que más bien evaluarían la calidad del agua bajo “criterios mínimos”. No obstante, la zona del Río Santiago que atraviesa los municipios El Salto y Juanacatlán habría resultado “contaminada” en los indicadores pertinentes en la medición de 2017, siendo esta la más reciente.

² “Según un análisis médico, la concentración de arsénico aproximada en la orina del niño fue de 51 mcgr/Lt. Dicha cantidad supera la cantidad tolerable inclusive para una persona adulta”. Ver: *Proceso, Río de injusticia, enfermedad y muerte*, 15 de febrero de 2014. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/364997/rio-de-injusticia-enfermedad-y-muerte>

³ Greenpeace, *Alto a la catástrofe ecológica del río Santiago*, 2016. Disponible en: <https://www.greenpeace.org/archive-mexico/es/Footer/Descargas/reports/Toxicos/Alto-a-la-catastrofe-ecologica-del-rio-Santiago/>.

⁴ Sustancia tóxica para el hígado y los riñones, considerado cancerígeno.

⁵ Sustancia considerada cancerígena.

⁶ Afectaría la el sistema endocrino y la reproducción humana.

⁷ Producto corrosivo al contacto con la piel.

9. Considerando la contaminación indicada, la solicitante alega que esta llevó al aumento de “enfermedades gastrointestinales, cáncer, enfermedades respiratorias e insuficiencia renal”, aportando diversos estudios técnicos que tomaron como muestras parte de la población beneficiaria y que respaldarían tal conclusión. Por ejemplo, un estudio de 2017⁸, conducido con niños y niñas de la comunidad de Agua Caliente, indicó que tal población tiene una prevalencia de albuminuria de tres a cinco veces más alta que los valores conocidos en la literatura. Esa sustancia, según explica el estudio, es uno de los primeros indicios de daños en los riñones. El estudio de referencia habría sido conducido a la luz de la “percepción de la población” de que la ocurrencia de enfermedades renales crónicas habría aumentado en los últimos años. Un estudio de 2019, conducido en la comunidad de San Pedro Itzicán, indicó que se observó la presencia de albuminuria en el 75% de la muestra de niños y niñas evaluados. En esa comunidad, desde el año 2003, habrían fallecido 28 personas, incluyendo una mujer de 23 años a mediados de 2019, por enfermedades renales crónicas⁹.

10. Un estudio de 2019¹⁰, también conducido con niños y niñas de la población de Agua Caliente, detectó en ellos una exposición sustancial a pesticidas¹¹, lo que afectaría a sus desarrollos cognitivos. La solicitante aportó copia de un segundo estudio reciente que identificó resultados semejantes, nuevamente en la comunidad de Agua Caliente, el cual detectó la presencia de 7 pesticidas en la orina de los niños y niñas.

11. Asimismo, la solicitante adjuntó estudios de 2010 y 2016 que encontraron contaminación por mercurio. El primero, de 2010¹², apuntó que el 27% de la población estudiada (mujeres en edad fértil de comunidades cercanas al Lago de Chapala) tenía altos niveles de mercurio en el pelo. El segundo¹³, de la Universidad Nacional Autónoma de México, de 2016, apuntó que los niveles de mercurio sobrepasan la norma en 479 ocasiones de 832 mediciones y añadió que “estos valores son muy peligrosos para la salud y la vida de la fauna de la corriente”.

12. El mismo estudio concluyó que el promedio histórico de sulfuros supera la norma en 798 mediciones de 832 y es “extremadamente alto” en todos los puntos de medición. El cadmio también presenta un valor histórico particularmente alto; igualmente, los coniformes fecales se mantienen muy por encima de la norma en todas las estaciones. Con relación a los datos anteriores, la solicitante observó que, conforme la Organización Mundial de la Salud¹⁴, el cadmio afecta a los riñones, los sistemas óseo y respiratorio, y está clasificado como carcinógeno, y el mercurio es una sustancia tóxica para la salud humana, particularmente para el desarrollo del embarazo y los primeros años de vida de los niños y niñas.

13. La solicitante alegó que los alegados padecimientos de salud son agravados por la existencia de “rudimentarios centros de salud, sin medicinas ni la infraestructura para atender a los enfermos renales, que tienen que trasladarse a la Ciudad de Guadalajara para su atención médica”. Según la solicitud, los niños y niñas, las mujeres embarazadas y las personas mayores son particularmente vulnerables a las afectaciones dañosas de la contaminación.

⁸ Felipe Lozano-Kasten, Erick Sierra-Díaz, Alfredo de Jesús Celis-de la Rosa, María Margarita Soto Gutiérrez, Alejandro Aarón Peregrina Lucano and Research Group on Social and Environmental Determinants in Childhood, International Journal of Environmental Research and Public Health, Prevalence of Albuminuria in Children Living in a Rural Agricultural and Fishing Subsistence Community in Lake Chapala, Mexico, December 14th, 2017.

⁹ Casos no conectados con la población diabética.

¹⁰ Erick Sierra-Díaz, Alfredo de Jesús Celis-de la Rosa, Felipe Lozano-Kasten, Leonardo Trasande, Alejandro Aarón Peregrina-Lucano, Elena Sandoval-Pinto and Humberto Gonzalez-Chavez, International Journal of Environmental Research and Public Health, Urinary Pesticide Levels in Children and Adolescents Residing in Two Agricultural Communities in Mexico, February 15th, 2019.

¹¹ 84% de los niños y las niñas fueron expuestos a acetocloro; una media de 95.7% a melatión, metoxuron, dimetoato, y enilconazol; 73% a glifosato.

¹² Enrique Cifuentes, Felipe Lozano Kasten, Leonardo Trasande, and Rose H. Goldman, International Journal of Environmental Research and Public Health, Resetting our priorities in environmental health: An example from the south–north partnership in Lake Chapala, Mexico, 2011.

¹³ SEMARNAT, SEMADET, UNAM, Programa de Manejo Integral de la Cuenca del Río Santiago – Guadalajara, noviembre de 2016.

¹⁴ OMS "Diez sustancias químicas que constituyen una preocupación para la salud pública" en Programa Internacional de Seguridad de las Sustancias Químicas, (2019). Disponible en: https://www.who.int/ipcs/assessment/public_health/chemicals_phc/es/.

14. La solicitud añadió que en 2003 se denunció la situación del Río Santiago ante la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, la cual terminó publicando un expediente en 2013 “desde una perspectiva técnico-ambiental”. En 2007, se interpusieron varias quejas ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ), la cual decidió otorgar medidas cautelares pertinentes en enero de 2009. Asimismo, “al tramitar estas quejas, la CEDHJ emitió el ‘informe especial sobre la contaminación del río Santiago a su paso por los municipios de El Salto y Juanacatlán’, [...] en este texto se concluyó que no existía una respuesta adecuada de las autoridades para resolver el problema de contaminación en la zona, además de que no garantizaban el derecho a la salud [...]”.

15. Adicionalmente, la solicitud cuestionó la idoneidad de las acciones implementadas por el Estado, alegando que existiría, en la subcuenca del Lago de Chapala, 19 Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR). Sin embargo, de esas, solamente dos estarían funcionando y sus capacidades estarían restringidas a tratar materia orgánica, no las aguas industriales, dejando fuera del tratamiento metales pesados y pesticidas, “[...] por lo que dicha medida de las PTAR es totalmente insuficiente e ineficiente y para la grave contaminación existente en el Lago”. Con relación a los municipios de Juanacatlán y El Salto, solo habría 3 PTAR, y con un octavo de la capacidad de las PTAR del Lago de Chapala.

16. Asimismo, la solicitante manifestó que el Estado no está conduciendo sus labores de regulación de las actividades industriales e inspección de la calidad del agua adecuadamente, indicando que habría solamente 2 o 3 inspectores para toda la región hidrológica Lerma-Santiago-Pacífico.

17. Por fin, la solicitud señaló que la situación de riesgo planteada podría empeorar “ante la inminente entrada en vigor de un Decreto Presidencial que levanta una veda que existía sobre la cuenca Río Santiago”, lo que permitiría la emisión de concesiones adicionales al uso del agua. La solicitante habría interpuesto un amparo en contra de tal levantamiento, sin recibir respuesta a la fecha de suministro de la información.

2. Respuesta del Estado

18. El Estado alegó que se han llevado a cabo acciones de saneamiento de la Laguna de Chapala y en los municipios de El Salto y Juanacatlán. Al respecto, dentro de la subcuenca del Lago Chapala, indicó que existen 19 Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) con capacidad para manejar 400 litros por segundo (lps), tratando, al momento, 363 lps. A su vez, en los municipios de El Salto y Juanacatlán, funcionarían 3 PTAR con capacidad para 52 lps. Adicionalmente, el Estado señaló que ambos municipios están ubicados en la Zona Metropolitana de Guadalajara, “en la cual se encuentran en operación las 2 mega plantas de tratamiento de aguas residuales ‘El Ahogado’ y ‘Agua Prieta’, las cuales contribuyen al saneamiento de esta zona”.

19. Asimismo, el Estado alegó que ejerce sus obligaciones de regulación mediante la CONAGUA, la cual contaría, a nivel nacional, con una Red de Monitoreo del Calidad del Agua en todos los cuerpos de agua del país. Esta tomaría muestras del agua con una periodicidad específica, habiendo 15 estaciones de monitoreo en el Río Santiago y sus afluentes. De 2014 a 2018, la CONAGUA habría realizado 21 visitas de inspección a usuarios ubicados en los municipios de Juanacatlán y El Salto que descargan aguas residuales al Río, de las cuales se habría iniciado 6 procesos administrativos por haberse identificado posibles violaciones legales; y de 2016 a 2018, habría conducido “67 visitas de inspección en materia de descarga de aguas residuales, en las cuales el cuerpo receptor es el Río Santiago”.

20. Además, órganos especializados tendrían planeado la “[c]reación del registro único estatal de descargas y aportes contaminantes de todos los sectores” y el “[f]ortalecimiento de las inspecciones y vigilancia.”. Así, según el Estado, “se fortalecerá la inspección, vigilancia, regulación y capacitación

para evitar el uso de agroquímicos prohibidos. Se hará una reconversión productiva de la cuenca, (aumentando la rentabilidad y diversificación de los productos), priorizando la salud ambiental”.

21. A lo anterior el Estado añadió que, a partir del monitoreo del agua en la cuenca del Río Santiago del periodo 2012-2017, se concluyó que este “presentó una recuperación en la mayoría de las estaciones”, mostrando concentraciones “aceptables” en algunos indicadores, si bien “mantiene indicadores de contaminado”:

Por otra parte, en relación con los nutrientes Nitrógeno (N), Fósforo (p) y Coliformes Fecales, presentan concentraciones elevadas a toda la corriente, por las descargas municipales y por las aportaciones de la contaminación difusa de las zonas agrícolas.

Por cuanto hace a los metales pesados Arsénico (As), Cadmio (Cd), Cianuro (Cn), Cromo (Cr), Mercurio (Hg), Níquel (Ni) y Plomo (Pb), se encuentran en la mayoría por debajo de los límites permisibles para los diferentes usos del Río Santiago; no obstante, para Cadmio y Mercurio, se han presentado concentraciones por arriba de los límites en algunas estaciones y en diferentes evaluaciones.

22. El Estado también informó que se ha acordado un presupuesto destinado a la Comisión Estatal del Agua de Jalisco, “para la rehabilitación y reconstrucción de nuevas Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales en la cuenca del Río Santiago”, además de haberse solicitado una “Programación de Acciones Prioritarias para el saneamiento del Río Santiago para el año 2019”. Asimismo, el Estado publicó en 2019 un “Plan de Gobernanza y Desarrollo del estado de Jalisco”, en cuya temática especial de “Recuperación Integral del Río Santiago” incluyó la “[d]isminución de la contaminación en el Río Santiago y su cuenca” y “[m]ejores condiciones y servicios para la atención a la salud de los pobladores de la cuenca” como resultados esperados.

23. En materia de políticas públicas, el Estado alegó que se han llevado a cabo acciones para la construcción de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los municipios del estado de Jalisco. Adicionalmente, se crearon comisiones de cuenca, como el Consejo de Cuenca del Río Santiago, las cuales procurarían fomentar “el uso eficiente del agua en la agricultura y las grandes ciudades, la conservación de suelos y el agua, el saneamiento de las aguas residuales y su reúso, el fomento de una mayor cultura del agua y el bosque, que en conjunto permitan conservar y preservar los bienes y servicios ambientales en las zonas existentes y en las que ya han sido degradados”.

24. Específicamente en relación con la atención sanitaria, el Estado indicó que “la Secretaría de Salud garantizará la calidad de la atención médica, y en especial la detección temprana de enfermedades”. Además, “vigilará el uso y el manejo de los plaguicidas, fertilización y sustancias tóxicas. En su caso afirmativo, se prohibirá su uso”.

25. Considerando lo expuesto, el Estado alegó que la situación alegada por la solicitante está siendo atendida por diversas autoridades estatales, indicando específicamente que “el Estado ha sido diligente en atender el presente asunto tanto en el tema de salud y sanitario como en el tema ambiental, estableciendo programas y acciones concretas, en los tres niveles de gobierno que se han visto reflejados en una mejora progresiva en el Río Santiago”. Finalmente, concluyó que no se cumplen los requisitos del artículo 25 del Reglamento de la CIDH para el otorgamiento de medidas cautelares, “en tanto el Estado mexicano ya se encuentra atendiendo la situación de manera diligente en el ámbito interno, por lo que carece de la función principal de evitar una violación inminente de derechos humanos o un posible daño irreparable en contra del propuesto beneficiario”.

III. ANALISIS SOBRE LOS ELEMENTOS DE GRAVEDAD, URGENCIA E IRREPARABILIDAD

26. El mecanismo de medidas cautelares es parte de la función de la Comisión de supervisar el cumplimiento con las obligaciones de derechos humanos establecidas en el artículo 106 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos. Estas funciones generales de supervisión están

establecidas en el artículo 41 (b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, recogido también en el artículo 18 (b) del Estatuto de la CIDH. El mecanismo de medidas cautelares está descrito en el artículo 25 del Reglamento de la Comisión. De conformidad con ese artículo, la Comisión otorga medidas cautelares en situaciones que son graves y urgentes, y en cuales tales medidas son necesarias para prevenir un daño irreparable a las personas.

27. La Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana” o “Corte IDH”) han establecido de manera reiterada que las medidas cautelares y provisionales tienen un doble carácter, uno cautelar y otro tutelar. Respecto del carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos. Con respecto al carácter cautelar, las medidas cautelares tienen como propósito preservar una situación jurídica mientras está siendo considerada por la CIDH. El carácter cautelar tiene por objeto y fin preservar los derechos en posible riesgo hasta tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el Sistema Interamericano. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo y, de esta manera, evitar que se lesionen los derechos alegados, situación que podría hacer inócua o desvirtuar el efecto útil (*effet utile*) de la decisión final. En tal sentido, las medidas cautelares o provisionales permiten así que el Estado en cuestión pueda cumplir la decisión final y, de ser necesario, cumplir con las reparaciones ordenadas. Para los efectos de tomar una decisión, y de acuerdo con el artículo 25.2 de su Reglamento, la Comisión considera que:

- a. La “gravedad de la situación” implica el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;
- b. La “urgencia de la situación” se determina por medio de la información aportada, indicando el riesgo o la amenaza que puedan ser inminentes y materializarse, requiriendo de esa manera una acción preventiva o tutelar; y
- c. El “daño irreparable” consiste en la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

28. En el análisis de los mencionados requisitos, la Comisión reitera que los hechos que motivan una solicitud de medidas cautelares no requieren estar plenamente comprobados. La información proporcionada, a efectos de identificar una situación de gravedad y urgencia, debe ser apreciada desde un estándar *prima facie*¹⁵.

29. De manera preliminar, la Comisión considera pertinente aclarar que no está llamada a determinar en este procedimiento la existencia de una contaminación ambiental, su alcance o bien un nexo causal entre las alegadas enfermedades, lo cual requeriría una evaluación técnica o científica que excedería al presente mecanismo. La Comisión únicamente analizará conforme a la información aportada por las partes si los derechos a la salud, vida e integridad personal de las personas propuestas como beneficiarias se encuentran en el supuesto de gravedad establecido en el artículo 25 del Reglamento.

30. En línea con lo anterior, bajo el entendimiento de que no corresponde a las partes en un trámite de esta naturaleza probar plenamente una alegada contaminación y sus efectos deletéreos a la salud de las personas propuestas como beneficiarias, en los precedentes de medidas cautelares pertinentes la Comisión ha contado con información que indicaba la situación de salud de las personas beneficiarias, lo que ha permitido, desde una valoración preliminar, determinar una relación de causa-efecto razonable entre las enfermedades supuestamente padecidas y las presuntas fuentes de riesgo.

¹⁵ Al respecto, por ejemplo, refiriéndose a las medidas provisionales, la Corte Interamericana ha considerado que tal estándar requiere un mínimo de detalle e información que permitan apreciar *prima facie* la situación de riesgo y urgencia. Corte IDH, *Asunto de los niños y adolescentes privados de libertad en el “Complexo do Tatuapé” de la Fundação CASA*. Solicitud de ampliación de medidas provisionales. Medidas Provisionales respecto de Brasil. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 4 de julio de 2006. Considerando 23. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/febem_se_03.pdf

Por ejemplo, en el asunto *Marcelino Díaz Sánchez y otros respecto de México*¹⁶, la CIDH contó con información específica sobre el estado de salud de los beneficiarios, así como la indicación individualizada de varias personas que habrían fallecido por cáncer o padecerían de enfermedades derivadas de una alegada contaminación relacionada con un basurero a cielo abierto y un relleno sanitario.

31. Por otra parte, en un antecedente distinto, en el asunto de los *Pobladores consumidores de agua del río Mezapa*¹⁷, según la solicitante los beneficiarios habían desarrollado varias enfermedades como resultado de la contaminación del agua y no tendrían acceso a un tratamiento médico adecuado. La Comisión notó que el Estado no aportó un relato alternativo cuestionando las enfermedades señaladas tampoco aportó información sobre medidas tendientes a garantizar que la misma pueda ser potable. Con base en los anteriores elementos, y dada la naturaleza del mecanismo de medidas cautelares, la Comisión no precisó de contar con información más técnica o detallada para acreditar un nexo causal entre las alegadas enfermedades y la presunta contaminación¹⁸.

32. Entrando en el análisis del requisito de gravedad, la Comisión considera pertinente además analizar la situación de riesgo alegada por la solicitante prestando particular atención a la información disponible respecto de las acciones que el Estado estaría tomando, desde una perspectiva de atención médica y sanitaria, tanto para paliar o curar los efectos que la contaminación pudiera tener sobre la salud de las personas beneficiarias como para eliminar o disminuir las fuentes de riesgo en su origen.

33. En primer lugar, la Comisión observa que la solicitante aportó cuantiosa información que indica la existencia de una importante contaminación ambiental en el Río Santiago y el Lago Chapala, la cual ha sido reconocida al largo de los años tanto por instancias domésticas, incluyendo a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco (CEDHJ) en 2009 (*supra* párr. 14), como internacionales, por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2016 (*supra* párr. 7). De hecho, el Estado reconoció que la cuenca del Río Santiago “mantiene indicadores de contaminado” y que sustancias nocivas a la salud humana, como el mercurio y el Cadmio, “han presentado concentraciones por arriba de los límites en algunas estaciones y en diferentes evaluaciones” (*supra* párr. 21), pese que este diverja de la existencia o continuidad de una situación de grave riesgo de daño irreparable. La Comisión toma nota de que no solo los altos grados de exposición a sustancias tóxicas o peligrosas en sí mismos representan una amenaza a los derechos a la vida, integridad personal y salud, sino que también puede constituirlo la exposición crónica y permanente de bajo nivel a tales sustancias¹⁹. Como quedó reflejado en el expediente, según los estudios técnicos suministrados²⁰, los niveles de contaminación del cauce del Río Santiago, en el transcurrir de los últimos 20 años, han alcanzado niveles alarmantes de toxicidad.

34. En segundo lugar, la Comisión observa con preocupación los estudios aportados por la solicitante, especialmente aquellos concluidos recientemente tomando como muestras grupos de las poblaciones afectadas, que mostrarían la continuidad de una situación de contaminación. Tales estudios demuestran altos porcentajes de indicios de enfermedades renales, presuntamente

¹⁶ CIDH, *Marcelino Díaz Sánchez y otros respecto de México* (MC 1498-18), Resolución 24/2019, 23 de abril de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/24-19MC1498-18-MX.pdf>.

¹⁷ CIDH, *Pobladores consumidores de agua del río Mezapa respecto de Honduras* (MC-772-17), Resolución 12/2018 de 24 de febrero. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2018/12-18MC772-17-HO.pdf>

¹⁸ Ver más: CIDH, *Comunidad de San Mateo de Huanchor respecto de Perú* (MC-608-03); *La Oroya respecto de Perú* (MC-271-05); *Puerto Nuevo respecto de Perú* (MC-199-09); *Mina Marlin I respecto de Guatemala* (MC-260-07); disponibles todas en los informes anuales respectivos de la CIDH: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/anales.asp>. De manera más reciente, igualmente, ver: CIDH, *Comunidad Nativa “Tres Islas” de Madre de Dios respecto de Perú* (MC-113-16), Resolución 38/2017 de 8 de septiembre, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/38-17MC113-16-PE.pdf>; CIDH, *Pobladores de la Comunidad de Cuninico y otra respecto de Perú* (MC-120-16), Resolución 52/2017 de 2 de diciembre, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/38-17MC113-16-PE.pdf>.

¹⁹ Informe del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos. UN Doc. A/HRC/36/41, 20 de Julio de 2017, párr. 14.

²⁰ Ver, por ejemplo, notas de pie 8, 10 y 12.

derivadas de la exposición a contaminantes presentes en el Río Santiago y sus entornos, además de la detección de pesticidas en la orina de niños y niñas (*supra* párr. 9 y 10). Asimismo, se indicó que 28 personas habrían fallecido debido a enfermedades renales crónicas desde 2003, incluyendo una persona en mediados de 2019. Sumado a ello, la situación de riesgo de las poblaciones concernidas puede en efecto verse agravada por la existencia, según la solicitante, de “rudimentarios centros de salud, sin medicinas ni la infraestructura para atender a los enfermos renales, que tienen que trasladarse a la Ciudad de Guadalajara para su atención médica”.

35. La Comisión toma nota de la respuesta aportada por el Estado, incluyendo las acciones que se habrían implementado a fin de mitigar la alegada situación de riesgo. Sin embargo, debe señalarse que tal información no permite en esta oportunidad desvirtuar la continuidad de los factores mencionados. Con relación a las atenciones en materia de salud, el informe del Estado se limitó a afirmar que “la Secretaría de Salud garantizará la calidad de la atención médica, y en especial la detección temprana de enfermedades” y que “vigilará el uso y el manejo de los plaguicidas, fertilización y sustancias tóxicas [...]”, sin explicar cómo el referido servicio de salud estaría integrado para atender a las demandas específicas de los propuestos beneficiarios o de qué forma la indicada vigilancia sería efectiva en el presente contexto. Asimismo, no resultó claro si tales servicios estarían disponibles en la actualidad a los propuestos beneficiarios, atendiendo de esa forma sus necesidades inmediatas, o si por el contrario configuran parte de las acciones destinadas a ser aún implementadas.

36. Adicionalmente, en relación con las medidas implementadas para neutralizar o mitigar la presunta contaminación ambiental, la Comisión observa que sería recomendable la implementación progresiva de medidas integrales para resolver en su raíz el problema. Al respecto, se valora la información aportada por el Estado en el sentido de que el río “presentó una recuperación en la mayoría de las estaciones” (*supra* párr. 21) y que indica el desarrollo de políticas públicas con miras a recuperación del río, saneamiento y manejo sostenible del agua. No obstante, la Comisión advierte que la principal medida de descontaminación implementada por el Estado se refiere a las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR). Sin perjuicio de la relevancia de las mismas para el tratamiento de aguas residuales domésticas, se nota que, de acuerdo con información suministrada por la solicitante y no desvirtuada por el Estado, tales no son medidas idóneas para la contaminación producida como consecuencia de residuos industriales. Aunado a lo anterior, la Comisión toma en cuenta la información de la solicitante de que los indicadores de contaminación utilizados por el Estado para evaluar la calidad del agua no estarían diseñados para medir contaminantes importantes, lo que obstaculizaría la implementación por parte del Estado de medidas de descontaminación adecuadas.

37. En esa línea recuerda que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ya ha subrayado que los Estados tienen la obligación de regular y fiscalizar adecuadamente actividades bajo su jurisdicción que puedan producir un daño significativo al medio ambiente, para lo cual deben poner en práctica mecanismos apropiados e independientes de supervisión y rendición de cuentas, entre los cuales se incluyan tanto medidas preventivas como medidas de sanción y reparación²¹. Los Estados también tienen la obligación de mitigar el daño ambiental significativo, inclusive cuando hubiera ocurrido a

²¹ La CIDH recuerda que los Estados también deben impedir que terceros menoscaben el acceso al agua, adoptando medidas internas, para prevenir que actores no estatales vulneren o denieguen su contenido, por ejemplo, contaminando los recursos hídricos, pozos y otros sistemas de distribución de agua. A fin de proteger los derechos humanos amenazados en tales circunstancias, los Estados tienen, entre otras obligaciones, el deber de generar, recopilar, evaluar y actualizar la información adecuada, comunicarla efectivamente, en particular a la población en riesgo, facilitar el derecho de participación de los titulares de derechos en la toma de decisiones en tales contextos, así como implementar acciones para que en caso existan actividades industriales o empresariales involucradas en el análisis de riesgo incorporen la diligencia debida en materia de derechos humanos. (CIDH. Informe Anual 2015, capítulo VI.A. Acceso al agua en las Américas, párr. 20; CIDH. Comunicado de Prensa. REDESCA de la CIDH insta a priorizar acciones dirigidas a la realización de los derechos al agua y saneamiento en el hemisferio, 23 de marzo de 2018; CIDH, Marcelino Díaz Sánchez y otros respecto de México (MC 1498-18), Resolución 24/2019, 23 de abril de 2019. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2019/24-19MC1498-18-MX.pdf>).

pesar de acciones preventivas del Estado o si se desconoce cuál es el origen de la contaminación, utilizando la mejor tecnología y ciencia disponible²².

38. En vista de lo anterior, la Comisión considera que desde el estándar *prima facie* aplicable al mecanismo de medidas cautelares, los derechos a la salud, vida e integridad personal de los pobladores de las zonas aledañas al Río Santiago en los municipios de Juanacatlán y El Salto, así como los pobladores de las localidades de San Pedro Itzicán, Agua Caliente, Chalpicote y Mezcala en el municipio de Poncitlán, Estado de Jalisco se encuentran en una situación de grave riesgo.

39. En cuanto al requisito de urgencia, la Comisión observa que se encuentra cumplido ante la planteada situación continua de contaminación ambiental, teniendo en cuenta la información disponible sobre las afectaciones de salud y fallecimientos al largo de los años, aunado a falta de medidas de atención médica adecuadas. En estas circunstancias, la Comisión considera que se requieren de medidas de carácter urgente, garantizando a las personas beneficiarias el acceso a un tratamiento médico adecuado conforme los estándares internacionales aplicables y, en caso de que se constate la relación entre estos casos y la supuesta contaminación, las medidas necesarias para prevenir afectaciones a sus derechos a la vida, integridad personal y salud.

40. En lo que respecta al requisito de irreparabilidad, la Comisión estima que se encuentra cumplido en la medida que la posible afectación de los derechos a la vida, integridad personal y salud constituyen, por su propia naturaleza, la máxima situación de irreparabilidad.

41. Finalmente, respecto al alegato del principio de complementariedad, la Comisión recuerda que dicho principio informa transversalmente al sistema interamericano y que la jurisdicción internacional es “coadyuvante” de las jurisdicciones nacionales, sin que las sustituya²³. La Comisión considera, sin embargo, que la invocación del principio de complementariedad como argumento de improcedencia para la adopción de medidas cautelares, supone que el Estado concernido satisfaga la carga de demostrar que las personas beneficiarias no se encuentran en el supuesto establecido en el artículo 25 del Reglamento, en vista de que las medidas adoptadas por el propio Estado han tenido un impacto sustantivo en la disminución o mitigación de la situación de riesgo, de tal forma que no permita apreciar una situación que cumpla con el requisito de gravedad y urgencia que precisamente requieren la intervención internacional para prevenir daños irreparables²⁴.

42. En ese sentido, en el presente asunto, la Comisión ha constatado que la situación planteada a la luz del artículo 25 del Reglamento satisface el cumplimiento de los requisitos reglamentarios, siendo consecuentemente adecuada la adopción de medidas cautelares para salvaguardar sus derechos.

IV. PERSONAS BENEFICIARIAS

43. La Comisión declara que las personas beneficiarias de la presente medida cautelar son los pobladores de las zonas hasta 5 kilómetros del Río Santiago²⁵ en los municipios de Juanacatlán y El

²² Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 174. Ver también: CIDH, Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019. Ver también: CIDH, Empresas y Derechos Humanos: Estándares Interamericanos, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/REDESCA/INF.1/19, 1 de noviembre de 2019.

²³ Ver *inter alia*: CIDH, Francisco Javier Barraza Gómez respecto de México (MC-209-14), Resolución de 15 de agosto de 2017, párr. 22. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/cautelares.asp>; CIDH, Paulina Mateo Chic respecto de Guatemala (MC 782-17), Resolución de 1 de diciembre de 2017, párr. 34; Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/49-17MC782-17-GU.pdf>; y CIDH, Santiago Maldonado respecto de Argentina (MC 564-2017), Resolución de 22 de agosto de 2017, párr. 16. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2017/32-17MC564-17-AR.pdf>

²⁴ *Ibidem*

²⁵ La delimitación del área geográfica en cuestión corresponde a lo manifestado por la solicitante: “[e]n ambos municipios los grupos determinables de poblaciones afectadas por la grave contaminación del río Santiago son las poblaciones que viven a 1, 2, 3, 4 y hasta cinco kilómetros del río Santiago y los grupos más vulnerables son niños, mujeres embarazadas y adultos mayores.”

Salto, así como los pobladores de las localidades de San Pedro Itzicán, Agua Caliente, Chalpicote y Mezcala en el municipio de Poncitlán, Estado de Jalisco, quienes son determinables tanto por su ubicación geográfica como por su situación de salud, de conformidad con el artículo 25.3 de su Reglamento

V. DECISIÓN

44. En vista de los antecedentes señalados, la CIDH considera que el presente asunto reúne *prima facie* los requisitos de gravedad, urgencia e irreparabilidad contenidos en el artículo 25 de su Reglamento. En consecuencia, la Comisión solicita a México que:


- a) adopte las medidas necesarias para preservar la vida, integridad personal y salud los pobladores de las zonas hasta 5 kilómetros del Río Santiago en los municipios de Juanacatlán y El Salto, así como los pobladores de las localidades de San Pedro Itzicán, Agua Caliente, Chalpicote y Mezcala en el municipio de Poncitlán, Estado de Jalisco, señalados en la solicitud. En particular, que el Estado adopte las medidas pertinentes para brindar un diagnóstico médico especializado para las personas beneficiarias, teniendo en cuenta la alegada contaminación, proporcionándoles asimismo una atención médica adecuada en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, conforme a los estándares internacionales aplicables;
- b) concierte las medidas a implementarse con los beneficiarios y sus representantes; y
- c) informe sobre las medidas adoptadas para mitigar las fuentes de riesgo alegadas.

45. La Comisión solicita al Gobierno de Su Excelencia que tenga a bien informar a la Comisión, dentro del plazo de 15 días contados a partir de la fecha de la presente comunicación, sobre la adopción de las medidas cautelares acordadas y actualizar dicha información en forma periódica.

46. La Comisión resalta que, de conformidad con el artículo 25(8) del Reglamento de la Comisión, el otorgamiento de medidas cautelares y su adopción por el Estado no constituyen prejuzgamiento sobre la posible violación de los derechos protegidos en la Convención Americana y otros instrumentos aplicables.

47. La Comisión instruye a su Secretaría Ejecutiva que notifique la presente Resolución al Estado de México y a la solicitante.

48. Aprobado el 5 de febrero de 2020 por: Esmeralda Arosemena Troitino, Presidenta; Antonia Urrejola Noguera, Segunda Vice-Presidenta; Margarette Macaulay; Flávia Piovesan; y Julissa Mantilla, miembros de la CIDH.



Paulo Abrão
Secretario Ejecutivo