
Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

**Determinación del Secretariado en conformidad con el artículo 15(1)
del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte**

Peticionaria:	Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C.
Representada por:	Patricia Canales Martínez
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición revisada:	2 de marzo de 2007
Petición original:	9 de noviembre de 2006
Fecha de la notificación:	20 de marzo de 2008
Núm. de petición:	SEM-06-006 (Parque Nacional Los Remedios)

I. INTRODUCCIÓN

El 9 de noviembre de 2006, Patricia Canales Martínez, en representación de la Asociación Fuerza Unida Emiliano Zapata en Pro de las Áreas Verdes, A.C. (la “Peticionaria”), presentó ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado”), una petición en conformidad con el artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (“ACAAN” o el “Acuerdo”). La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto del área natural protegida Parque Nacional Los Remedios, en Naucalpan, Estado de México.

El Secretariado puede examinar las peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. Cuando considera que una petición cumple con tales requisitos, el Secretariado determina si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte. Para llegar a esta determinación, el Secretariado se orienta por las consideraciones listadas en el artículo 14(2) del ACAAN. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado puede notificar al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Consejo”) que considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, en términos del artículo 15 del Acuerdo. Mediante el voto de al menos dos terceras partes de sus miembros, el Consejo puede entonces ordenar al Secretariado la elaboración del expediente de hechos y, una vez concluido, autorizar su difusión al público.

En su determinación del 19 de enero de 2007, el Secretariado consideró que la petición no contenía suficiente información que le permitiera revisarla y, por consiguiente, no cumplía con el artículo 14 (1)(c) del ACAAN. El Secretariado otorgó a la Peticionaria un plazo de 30 días para presentar una versión revisada de la petición. El 2 de marzo de 2007, la Peticionaria presentó una versión revisada de la petición, en la que adjuntó información adicional. El 20 de abril de 2007 el Secretariado solicitó una respuesta al gobierno de México. México presentó su respuesta al Secretariado el 16 de julio de 2007.

Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta dada por la Parte, el Secretariado determina conforme al artículo 15(1) del Acuerdo, que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos, dándose por terminado el proceso respecto de esa petición.

Mediante la presente determinación, y en conformidad con el inciso 9.6 de las *Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental* (las “Directrices”), el Secretariado explica las razones por las que considera que la petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos, mismas que se exponen a continuación.

II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

En este apartado se resumen la petición original y la petición revisada, presentada el 2 de marzo de 2007.

A. La petición original

La Peticionaria asevera que México incurre en omisiones en la aplicación efectiva de los artículos 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “Constitución”); 5, 15 fracciones I y XII, 28, 45, 50, 62, y el capítulo VII “de la Denuncia Popular” de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); 3 fracciones V y VIII de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA); 32 Bis fracciones VI y VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF); 65 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA), y 62, 63 y 64 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (RANP), respecto de la conservación, protección y vigilancia del área natural protegida del Parque Nacional Los Remedios (el “Parque” o “Los Remedios”). La Peticionaria asevera también la supuesta omisión en la aplicación efectiva del decreto de creación del Parque, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 15 de abril de 1938.¹

La Peticionaria manifiesta que el Parque en cuestión es un área natural protegida (ANP) ubicada en Naucalpan, Estado de México. El decreto de creación del ANP señala que Los Remedios es uno de los sitios de mayor atractivo en la capital de la República y reconoce que deben ejecutarse trabajos de reforestación y restauración del paisaje forestal, al estimar que su conservación no se alcanzaría si se abandonara la zona a intereses privados.²

La Peticionaria afirma que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), ha emitido un anteproyecto de decreto por el que se abroga el similar por el que se estableció el Parque (el “Anteproyecto de Decreto”). Asevera que el 21 de agosto de 2006, la Semarnat presentó el Anteproyecto de Decreto ante la Comisión Federal de Mejora

¹ Petición original, p. 1.

² Petición original, anexo: Decreto que declara Parque Nacional “Los Remedios”, los terrenos del Estado de México que el mismo limita, DOF 15-04-1938.

Regulatoria (Cofemer)³ y que el 4 de septiembre de ese año solicitó la exención de la Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).⁴ La Peticionaria sostiene que la Semarnat no cuenta con facultades para abrogar el decreto de creación del ANP. Argumenta que la ley sólo autoriza a la Semarnat a modificar un ANP, pero que la figura de la abrogación de decreto no se encuentra contemplada en la legislación en cuestión,⁵ lo que “iría en contra del fin del legislador de proteger y preservar ciertas zonas del territorio nacional”⁶ y violaría el principio de que la autoridad sólo puede hacer aquello que le está expresamente permitido.⁷ Señala que es por consiguiente “ilegal que la autoridad administrativa encargada de proteger las áreas naturales protegidas, en este caso la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, sea ahora la encargada de abrogar el Decreto de creación, y por tanto de protección del Parque Nacional Los Remedios”.⁸

La Peticionaria asevera que el Anteproyecto de Decreto, asume —erróneamente— que el ecosistema de Los Remedios ya no tiene relevancia nacional debido a la pérdida de sus elementos naturales,⁹ pero que no toma en cuenta que desde el establecimiento del ANP en 1938, se reconoció la necesidad de restaurar el antiguo paisaje forestal.

La Peticionaria asegura que el Parque es objeto de un proyecto de desarrollo inmobiliario promovido por el Grupo Desarrollador Mayorca, S.A de C.V. (Grupo Mayorca). Afirma que el proyecto inmobiliario se realiza al amparo de permisos para el derribo de árboles emitidos por autoridades municipales, los cuales fueron declarados inválidos por una sentencia de un tribunal administrativo.¹⁰ La Peticionaria agrega que, en lugar de que la Semarnat o la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) intervengan para proteger el área remanente del Parque,¹¹ están promoviendo la derogación del decreto que le dio origen, con el supuesto fin de dar tiempo a la empresa inmobiliaria para continuar con su proyecto.¹²

Asimismo, la Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular interpuesta el 20 de septiembre de 2006, la cual se relaciona con los hechos planteados en la petición.¹³

³ Petición original, anexo: Comentarios al Anteproyecto presentados por la Peticionaria ante la Cofemer el 7 de septiembre de 2006.

⁴ Petición original, anexo: Oficio núm. COFEME/06/3032, de fecha 14 de septiembre de 2006, emitido por la Coordinación General de Mejora Regulatoria Sectorial y dirigido a la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental de la Semarnat. El documento determina que el Anteproyecto de Decreto no crea costos de cumplimiento para los particulares y que, en consecuencia, no requiere de la presentación de una MIR.

⁵ LGEEPA, artículo 5; RANP, artículos 62, 63 y 64.

⁶ Petición original, p. 6.

⁷ *Ibid.*, p. 8.

⁸ *Ibid.*, p. 7. Subrayado en el original.

⁹ *Ibid.*, p. 9.

¹⁰ Petición original, anexo: Sentencia de fecha 5 de octubre de 2006 emitida por la Segunda Sala Regional Naucalpan del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México (TCAEM) en el expediente 518/2006

¹¹ Petición original, p. 14.

¹² *Idem.*

¹³ *Ibid.*, p. 2. y anexo: Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006 interpuesta el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México por la Peticionaria.

B. La petición revisada

Conforme a la determinación del Secretariado del 19 de enero de 2007, la Peticionaria presentó una petición revisada el 2 de marzo de 2007. En la petición revisada, la Peticionaria hace cita de los artículos 46, 47 bis y 47 bis 1 de la LGEEPA, y 69 del RANP, los cuales no fueron incluidos en la petición original. Asimismo, la Peticionaria reitera que México viola el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La Peticionaria asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la LOAPF, la LGEEPA y el RANP con respecto al Parque Nacional Los Remedios. Señala que la Semarnat omite conservar, proteger y vigilar el sitio en cuestión,¹⁴ permitiendo el deterioro ambiental del Parque, lo que pone en evidencia la falta de aplicación efectiva de las disposiciones citadas en la petición.¹⁵ La Peticionaria afirma que el Anteproyecto de Decreto contiene una “confesión implícita” porque las autoridades supuestamente reconocen que permitieron la invasión del sitio por asentamientos humanos, lo que redujo el área conservada de 400 a 100 hectáreas.¹⁶ La Peticionaria señala que no obstante que el ANP es administrada por el gobierno del Estado de México, su gestión estuvo a cargo de las autoridades federales hasta 1995.¹⁷

La Peticionaria asevera que en 2006, las autoridades del municipio de Naucalpan supuestamente otorgaron permisos para el derribo de 120 árboles dentro del ANP. La petición contiene una reseña sobre los recursos interpuestos en contra de dichos permisos¹⁸ y señala que éstos no prosperaron porque las autoridades jurisdiccionales estimaron que los demandantes carecían de interés jurídico y legítimo para actuar en el juicio.¹⁹ La Peticionaria asevera que con la resolución, el Grupo Mayorca podrá derribar árboles dentro de un ANP.²⁰

III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

En su respuesta, México señala la existencia de procedimientos pendientes de resolverse, por lo que, conforme al artículo 14(3)(b) del ACAAN, solicita al Secretariado no continuar con el

La Peticionaria adjuntó a la petición los siguientes escritos en los que se comunica el asunto a las autoridades pertinentes de la Parte: denuncia del 12 de mayo de 2006 presentada ante la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de México; escritos del 16 de octubre de 2006 presentados ante la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental y la Coordinación General Jurídica de la Semarnat; escritos del 11, 23 y 28 de agosto de 2006 presentados ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México y denuncias del 28 de abril de 2006 enviadas por correo electrónico a delegado@em.semarnat.gob.mx; y denuncias@correo.profepa.gob.mx.

¹⁴ Petición revisada, p. 1.

¹⁵ *Ibid.*, p. 7.

¹⁶ *Idem.*

¹⁷ *Ibid.*, p. 8.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 4 y 5.

¹⁹ Petición revisada, anexo: Resolución dictada por la tercera sección de la Sala Superior del TCAEM respecto de los recursos de revisión 1185/2006 y 1186/2006 acumulados, de fecha 31 de enero de 2007.

²⁰ Petición revisada, p. 5.

trámite de la petición. Asimismo, México sostiene que la petición no cumple con los requisitos del artículo 14(1)(b) porque supuestamente no identifica claramente a la Peticionaria.²¹

México asevera que cuenta con las facultades para abrogar el decreto de protección de Los Remedios porque “si existe la facultad de proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas, existe concomitantemente la facultad de proponer su abrogación.”²² México argumenta que los tribunales mexicanos han interpretado que el término *modificar* —utilizado en el artículo 62 de la LGEEPA—²³ incluye también el *alterar, variar y derogar*.²⁴

México asevera que la expedición del Anteproyecto de Decreto que deroga la creación del Parque en cuestión, sólo modificaría la jurisdicción sobre Los Remedios, al pasar de ser un parque nacional a parque estatal.²⁵ México señala que la Semarnat negó tres autorizaciones en materia de impacto ambiental al Grupo Desarrollador Mayorca, S.A. de C.V.²⁶ y expone que en la época en que se creó el Parque “no se establecieron los elementos técnico-administrativos que permitieran el mantenimiento y la continuidad de los procesos naturales del área.”²⁷

IV. ANÁLISIS

La presente determinación corresponde a las etapas del procedimiento de peticiones prevista en los artículos 14(3) y 15(1) del ACAAN. Tras ampliar su razonamiento respecto de las objeciones procedimentales de México sobre la admisibilidad de la petición, el Secretariado expone aquí las razones por las cuales estima que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos. El Secretariado considera que las aseveraciones sobre la realización de obras de construcción en el Parque son materia de un procedimiento pendiente. En cuanto a las aseveraciones sobre el Anteproyecto de Decreto y el trámite de una denuncia popular, si bien no corresponden a procedimientos en curso, la respuesta de México arroja luz sobre actos de aplicación que parecen haberlas atendido. Respecto a la obligación de México de conservar, proteger y vigilar el sitio en cuestión, se desprende de la respuesta que las causas que originaron el deterioro de Los Remedios al parecer tuvieron lugar antes de la entrada en vigor del ACAAN.

²¹ Respuesta, pp. 17-21.

²² *Ibid.*, p. 22.

²³ LGEEPA, artículo 62. “Una vez establecida un área natural protegida, sólo podrá ser modificada su extensión, y en su caso, los usos de suelo permitidos o cualquiera de sus disposiciones, por la autoridad que la haya establecido, siguiendo las mismas formalidades previstas en esta Ley par la expedición de la declaratoria respectiva”.

²⁴ Respuesta, p. 24.

²⁵ *Ibid.*, p. 29.

²⁶ *Ibid.*, pp. 30-33.

²⁷ *Ibid.*, p. 43.

A. Objeciones procedimentales de México sobre la petición

1. Párrafo inicial del artículo 14(1)

México señala que el desarrollo urbano no está comprendido dentro de la definición de legislación ambiental del Acuerdo, por lo que la aseveración sobre el crecimiento urbano irregular que supuestamente se permitió en Los Remedios no debería incluirse en el análisis del Secretariado.²⁸ Sin calificar si el deterioro de Los Remedios fue originado por el *desarrollo urbano irregular*, el Secretariado determinó que las disposiciones sujetas al análisis en esta notificación, califican como legislación ambiental porque están orientadas a la “protección del medio ambiente, a través de [...] la protección de [...] las áreas naturales protegidas.”²⁹

Respecto del Anteproyecto de Decreto, México estima que no es legislación ambiental porque no es un instrumento firme que pueda modificarse en cualquier momento.³⁰ Al respecto, el Secretariado nunca ha estimado que dicho anteproyecto sea legislación ambiental como lo señala la Parte.³¹

México agrega que la petición no puede alegar una omisión real, toda vez que se trata de un “acto futuro de realización eventual y no inminente”³² por lo que no puede aseverarse que *se está incurriendo* en omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental. En este punto, el Secretariado consideró en su determinación de enero de 2007 que tal condición:

[S]e satisface aún si el decreto por el que suprimiría el ANP se encuentra en fase de anteproyecto, ya que México podría tomar medidas de aplicación de su legislación ambiental respecto de las aseveraciones planteadas en la petición, antes de la entrada en vigor de dicho instrumento.³³

Con relación al artículo 4º de la Constitución, México argumenta que no puede ser objeto de análisis en el marco del proceso de peticiones y cita una determinación del Secretariado que en su momento, así lo estimó. Sin embargo, el Secretariado no descarta la disposición constitucional porque sirve para orientar el análisis de la legislación ambiental en cuestión, siempre que éste sea armónico y sistematizado.³⁴

²⁸ *Ibid.*, p. 40.

²⁹ SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007), pp.3-7, y determinación con base en el artículo 14(1)(2) (20 de abril de 2007), pp. 5-6. *Cfr.* ACAAN, artículo 45(2)(a)(iii).

³⁰ Respuesta, p. 47.

³¹ SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007) y determinación con base en el artículo 14(1)(2) (20 de abril de 2007).

³² Respuesta, p. 47.

³³ SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1) (19 de enero de 2007).

³⁴ *Idem.*

2. Admisibilidad de la petición en conformidad con el artículo 14(1)(d) del ACAAN

El artículo 14(1)(b) del ACAAN establece que el Secretariado está autorizado para examinar una petición si *identifica claramente a la persona u organización que presenta la petición*. Asimismo, el inciso 2.2 de las Directrices señala que la petición *debe identificar claramente a la o las personas u organizaciones que la presentan*.

México asevera que la Peticionaria no identifica claramente a la organización que presentó la petición y que el Secretariado no debió solicitar una respuesta a la Parte en cuestión.³⁵ En su determinación del 20 de abril de 2007, el Secretariado examinó la petición teniendo en mente que el artículo 14(1) no se erige como un instrumento de examen procesal que imponga una gran carga a los peticionarios.³⁶ La mención del nombre de la persona u organización que presentó la petición fue suficiente para que el Secretariado pudiera identificar claramente a la Peticionaria. El Secretariado no construye mayores requisitos para la admisión de peticiones y únicamente solicita los que expresamente señalan el ACAAN y las Directrices.

B. Existencia de recursos pendientes de resolución

El artículo 14(3)(a) del ACAAN dispone que la Parte, al responder a una petición, puede informar *si el asunto es materia de un procedimiento pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite*. México asevera que existen recursos administrativos en trámite ante la Procuraduría Ambiental del Estado de México (Propaem) y ante la Profepa, así como dos procedimientos judiciales: uno ante un tribunal administrativo y otro ante un juzgado penal. México asevera que en todos los casos se trata de procedimientos pendientes previstos por el artículo 45(3) del ACAAN que guardan relación con el asunto planteado en la petición.

El artículo 45(3) del Acuerdo define un procedimiento judicial o administrativo como:

- (a) una actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; y
- (b) un procedimiento de solución de controversias internacional del que la Parte sea parte.

³⁵ Respuesta, pp. 17-21.

³⁶ SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), determinación con base en el artículo 14(1)(2) (20 de abril de 2007).

El Secretariado ha señalado en otras determinaciones³⁷ que al aplicar esta forma excepcional de terminación de la petición, verifica si se trata de un procedimiento judicial o administrativo descrito en el artículo 45(3) del Acuerdo, si el trámite de dicho procedimiento iniciado por la Parte es oportuno de acuerdo con su legislación, si el procedimiento está relacionado con el mismo asunto planteado en la petición y si el procedimiento invocado por la Parte en su respuesta puede —potencialmente— resolver el asunto planteado en la petición. El Secretariado también ha señalado que al excluir asuntos que caen en el ámbito del artículo 45(3)(a) —e incluso otros que no se ajustan exactamente a la definición de ese artículo— se evita la duplicación de esfuerzos y la interferencia con un litigio pendiente.

México señala que la información del apartado I de la respuesta y los anexos relacionados con los procedimientos pendientes es reservada,³⁸ de conformidad con el artículo 14(3)(a) del ACAAN, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (LTEM)³⁹ y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIG).⁴⁰

El inciso 17.3 de las Directrices establece que:

Tomando en consideración que la información confidencial o privada proporcionada por una Parte, organización sin vinculación gubernamental o persona puede contribuir de manera sustancial a la opinión del Secretariado en cuanto a si se amerita o no la elaboración de un expediente de hechos, los suministradores de esa información deberían esforzarse por proporcionar un resumen de esa información o explicación general de por qué esa información se considera como confidencial.

El 27 de noviembre de 2007, el Secretariado exhortó a México a proporcionar un resumen de la información confidencial contenida en la respuesta e informó que de no hacerlo, se limitaría la posibilidad de que el Secretariado proporcione a la Peticionaria y al público sus razones para determinar si la petición amerita o no la elaboración de un expediente de hechos. México respondió a la invitación del Secretariado el 26 de febrero de 2008.⁴¹

El resumen de la información confidencial de la respuesta hace referencia a expedientes de dos procedimientos administrativos (uno federal y otro estatal) y a dos procedimientos judiciales federales (un amparo y un procedimiento penal).

³⁷ “El compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN impide al Secretariado interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado.” SEM-01-001 (*Cytrar II*), notificación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). *Cfr.* SEM-97-001 (*BC Hydro*), notificación conforme al artículo 15(1) (28 de abril de 1998); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales Carboeléctricas*), notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005); y SEM-05-002 (*Islas Coronado*), notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

³⁸ Respuesta, pruebas 1-35, 37, 47-49.

³⁹ LTEM, artículos 1, 2 fracciones I, II, V y VII, 8, 19, 20 fracción VI y 21.

⁴⁰ LFTAIG, artículo 14 fracción IV.

⁴¹ El resumen de la información confidencial proporcionado por México coincide con disposiciones orientadas a promover la transparencia que las Partes adoptaron en el Acuerdo. *Cfr.* artículos 10(5) y 7(1) del ACAAN.

El procedimiento administrativo estatal inició en mayo de 2006, a raíz de una orden de verificación que la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México (Propaem) emitió con relación al proyecto de construcción del Grupo Mayorca. Lo anterior originó que en septiembre de ese año la Propaem impusiera la clausura de las obras. Dicha medida de seguridad fue objeto de una demanda de nulidad y, posteriormente, de un recurso de revisión, ambas instancias interpuestas ante un tribunal administrativo del Estado de México. El resumen de la información confidencial de la respuesta señala que el trámite de dichas instancias ya concluyó —habiéndose confirmado el estado de clausura—, pero que aún estaba pendiente el trámite del procedimiento administrativo instaurado por la autoridad estatal.

En cuanto al expediente administrativo federal, México informa que en mayo de 2006 la Profepa realizó una visita de inspección a las obras de construcción iniciadas por el Grupo Mayorca. Durante la inspección se detectaron irregularidades, por lo que en septiembre de ese año, esa autoridad determinó su clausura. México informa que el procedimiento administrativo instaurado por la Profepa fue suspendido temporalmente por la existencia del procedimiento iniciado por la Propaem. México indica que al momento de emitir su respuesta, la Profepa estaba en fase de preparación de la resolución.

En cuanto a uno de los dos procedimientos judiciales federales, México refiere un juicio de amparo promovido por la Peticionaria en contra de una sentencia judicial que declaró válidas las autorizaciones para el derribo de 120 árboles en el ANP en cuestión. México indica que al momento de emitir la respuesta, el procedimiento de amparo iniciado por la Peticionaria seguía pendiente de resolverse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

Respecto segundo procedimiento judicial alegado por México, la información de la respuesta indica que la autoridad penal está desahogando una averiguación previa por la presunta comisión de delitos contra el ambiente en el Parque Nacional Los Remedios.

Luego de revisar la información que México adjunta en su respuesta, el Secretariado estima que los procedimientos administrativos iniciados por la Propaem y la Profepa parecen relacionarse con las aseveraciones sobre el supuesto derribo de árboles y la ejecución de un proyecto inmobiliario dentro del Parque Nacional Los Remedios, coinciden con la definición del artículo 45(3) del Acuerdo y, para los efectos del artículo 14(3)(a), están pendientes de resolución, por lo que determina no proseguir con el trámite de la petición respecto de ellos.

En cuanto al amparo iniciado por la Peticionaria, el Secretariado estima que, su resolución podría satisfacer la aseveración sobre la validez del otorgamiento de permisos municipales para el derribo de árboles en el ANP en cuestión, de manera que no amerita su inclusión en un expediente de hechos.

Por lo que se refiere a la investigación penal en curso por la posible comisión de delitos contra el ambiente en el Parque Nacional Los Remedios, si bien no cae dentro de la definición del artículo 45(3), el Secretariado determina no continuar con su análisis. El Secretariado ya ha estimado que una investigación penal involucra cierto grado de

confidencialidad y sensibilidad que la hacen vulnerable a una interferencia involuntaria, por lo que la preparación de un expediente de hechos presenta el riesgo de interferir — potencialmente— con dicha investigación.⁴²

C. La petición no amerita la elaboración de un expediente de hechos

Después de considerar la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*), el Secretariado concluye que, a la luz de la respuesta de México, existe información sobre actos de aplicación que parecen responder adecuadamente a las aseveraciones relativas al Anteproyecto de Decreto, el trámite de una denuncia popular y el deterioro del Parque Nacional Los Remedios. Sin pretender sentar una conclusión sobre si la Parte en cuestión ha aplicado efectivamente su legislación ambiental con respecto a tales aseveraciones, el Secretariado estima conveniente no recomendar un expediente de hechos.

En conformidad con el inciso 10.1 de las Directrices, el Secretariado expone su razonamiento a continuación.

1. No se recomienda un expediente de hechos respecto de la las aseveraciones relacionadas con el Anteproyecto de Decreto

La Peticionaria asevera que sólo la modificación y extensión de un ANP están previstas en el artículo 62 de la LGEEPA y que, por lo tanto, la Semarnat no cuenta con facultades para abrogar el decreto de protección del ANP. La Peticionaria añade que el Anteproyecto de Decreto pretende otorgar tiempo a una empresa para dar marcha a un proyecto inmobiliario en el ANP.

En su respuesta, México argumenta que la Semarnat cuenta con facultades suficientes porque “es claro que si existe la facultad de proponer el establecimiento de áreas naturales protegidas, existe concomitantemente la facultad de proponer su abrogación”⁴³ y sostiene que una tesis jurisprudencial no sólo sustenta de manera análoga dicho razonamiento, sino que además ha interpretado que el término *modificar* —adoptado por la LGEEPA— incluye al de *derogar*.⁴⁴ México también argumenta que el Anteproyecto de Decreto sólo implica un cambio en la esfera de protección del ANP, la cual estará sujeta a restricciones similares a las actuales, pero de orden estatal.⁴⁵ México presenta información sobre la determinación de la Semarnat de negar las autorizaciones en materia de impacto ambiental a tres proyectos inmobiliarios promovidos por el Grupo Mayorca.⁴⁶ México añade que el Anteproyecto de Decreto, si bien desvanece la protección federal, crea otra de orden estatal, con mecanismos y restricciones similares a las previstas por la LGEEPA.

Sin calificar la existencia o alcance de las facultades de la Semarnat, el Secretariado estima que la respuesta no deja abiertas cuestiones centrales respecto a la aseveración sobre la falta

⁴² SEM-00-004 (*Tala en BC*), notificación conforme al artículo 15(1) (27 de julio de 2001).

⁴³ Respuesta, p. 22.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 22-24.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 27-29.

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 30-33.

de facultades para emitir el Anteproyecto de Decreto. El Secretariado ya había identificado en su determinación del 19 de enero de 2007 que la petición no contenía una explicación sobre cómo se materializaba la supuesta desprotección de Los Remedios, a la luz de la protección estatal del Parque. Por otro lado, el Secretariado considera que un expediente de hechos no proporcionaría información relevante sobre el significado y alcance del término *modificar*, puesto que se trata de una cuestión fundamentalmente legal.

A la luz de la respuesta de México y ante la falta de aseveraciones más específicas sobre la supuesta desprotección del sitio en cuestión mediante la instrumentación del Anteproyecto de Decreto, el Secretariado determina no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

2. No se recomienda un expediente de hechos respecto de la aseveración sobre el trámite de una denuncia popular

La Peticionaria asevera que la Profepa no ha resuelto una denuncia popular relacionada con el derribo de árboles dentro del Parque Nacional Los Remedios.⁴⁷ Los artículos 191 y 192 de la LGEEPA, citados en la petición original, establecen el procedimiento para la admisión de denuncias populares. México señala en su respuesta que recibió por correo electrónico una denuncia y que determinó su trámite ante la Propaem al estimar, en aquel entonces, que los hechos descritos correspondían a infracciones de carácter local. México asevera que la Propaem dio trámite a la denuncia, mantuvo informada a la Peticionaria e incluso la incorporó como coadyuvante en el procedimiento administrativo instaurado por dicha autoridad en relación con el asunto planteado en la petición.⁴⁸

El Secretariado observa que la denuncia popular derivó en un procedimiento de inspección y vigilancia relacionado con la aseveración del derribo de árboles del sitio en cuestión. Asimismo, la información —confidencial— de la respuesta indica que la denuncia popular de la Peticionaria dio origen tanto a la suspensión de permisos locales para el derribo de árboles como a las acciones de investigación de la Profepa. La petición no proporciona mayores detalles sobre cómo es que supuestamente no se ha resuelto la denuncia popular, por lo que el Secretariado estima que la elaboración de un expediente de hechos no se amerita en este caso.

3. No se recomienda un expediente de hechos respecto a la aseveración sobre el deterioro del Parque Nacional Los Remedios

La Peticionaria afirma que el Anteproyecto de Decreto para abrogar el decreto de protección federal contiene una “confesión implícita” porque las autoridades supuestamente reconocen en el Anteproyecto de Decreto que permitieron la invasión del sitio por asentamientos humanos irregulares que ocasionaron la reducción del polígono de protección. La Peticionaria señala que no obstante que el ANP es administrada por el gobierno del Estado de

⁴⁷ Petición original, p. 2 y anexo: Denuncia popular de fecha 14 de septiembre de 2006, interpuesta por la Peticionaria el 20 de septiembre de 2006 ante la delegación de la Profepa en el área metropolitana del valle de México.

⁴⁸ Respuesta, prueba 5: Acuerdo en el expediente Propaem/0335/200[ilegible] del 14 de junio de 2006, emitido por el titular de la Propaem.

México, su gestión estuvo a cargo de las autoridades federales hasta 1995 a través de un convenio de coordinación.

En su respuesta, México asevera que un estudio de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) concluye que el deterioro del Parque se debió a que en la época de su creación no existían mecanismos jurídico-administrativos que permitieran el mantenimiento y continuidad de los procesos naturales del área, lo que ocasionó la desaparición gradual de los elementos naturales del sitio.⁴⁹ México asevera que la Ley Forestal vigente en 1938 estaba orientada al control de la explotación forestal, por lo que los parques nacionales —como Los Remedios— eran concebidos como reservas. Añade que las leyes forestales de 1942 y 1960 tampoco previeron herramientas de planeación que pudieran instrumentarse para evitar el deterioro de Los Remedios. La respuesta señala que la Ley Forestal de 1986 concibió finalmente a los parques nacionales como verdaderas áreas naturales protegidas, pero que aún así, la legislación no contaba con criterios de protección para las áreas ya declaradas.⁵⁰

México indica que en 1988, la LGEEPA incorporó criterios ecológicos-ambientales a los planes y programas gubernamentales y, que entre 1995 y 2000, se introdujeron en la política ambiental los criterios de sustentabilidad, protección y restauración ecológica.

Asimismo, México señala que el deterioro del sitio en cuestión se profundizó con el proceso de urbanización de Naucalpan de Juárez. Al respecto, el estudio de la Conanp precisa que:

[L]a sobreposición que existe con los decretos locales correspondientes al Parque Estatal Metropolitano, el área de Preservación Ecológica y de Permuta han sido utilizados de manera constante como pretexto para favorecer asentamientos y actividades humanas que han deteriorado de manera irreversible el Parque Nacional “Los Remedios”.⁵¹

El estudio identifica las circunstancias que afectaron progresivamente la superficie original del Parque, las cuales supuestamente ocurrieron entre 1970 y 1987. El estudio señala que existen 18 asentamientos dentro del ANP en cuestión y otros seis aledaños que la afectan parcialmente. El estudio apunta que la vegetación nativa de Los Remedios ha sido gradualmente sustituida por especies exóticas, lo que ha transformado el entorno original y desplazado a la mayor parte de la fauna nativa.

El Secretariado encuentra que, si bien la información de la respuesta de México deja cuestiones abiertas sobre la falta de medidas para instrumentar el decreto de protección de Los Remedios, tales hechos ocurrieron antes de la entrada en vigor del ACAAN y que, en todo caso, sólo podrían incluirse como hechos pertinentes, en apego a las instrucciones que el Consejo ha girado al Secretariado respecto de otras peticiones.⁵² Además del proyecto

⁴⁹ Respuesta, prueba 50: Estudio técnico justificativo para abrogar el decreto de creación del Parque Nacional “Los Remedios”, mayo de 2003.

⁵⁰ Respuesta, pp. 40-42.

⁵¹ Respuesta, prueba 50: Estudio técnico justificativo para abrogar el decreto de creación del Parque Nacional “Los Remedios”, mayo de 2003.

⁵² Cfr. Resolución de Consejo 96-08 (SEM-96-001 *Cozumel*); Resolución de Consejo 98-07 (SEM-97-001 *BC Hydro*); Resolución de Consejo 00-03 (SEM-98-007 *Metales y Derivados*); Resolución de Consejo 01-08 (SEM-97-006 *Río Oldman II*); Resolución de Consejo 01-09 (SEM-98-006 *Aquanova*); Resolución de

inmobiliario del Grupo Mayorca —sujeto a un procedimiento pendiente—, los Peticionarios no precisan la existencia de actos similares que hayan originado el deterioro del Parque Nacional Los Remedios que el Secretariado pueda recopilar en un expediente de hechos.⁵³

La obligación de realizar *trabajos de reforestación con especies de ornato y forestales* constituye una obligación que México se impuso desde la aparición del decreto de 1938. Sin embargo, aparentemente éste no gozó de mecanismos legales e institucionales hasta 1988. El Secretariado consideró la posibilidad de recomendar un expediente de hechos que se centrara en la obligación de la Semarnat en cuanto a *restaurar* el sitio en cuestión. Sin embargo, las acciones —o la deficiencia de éstas— para recuperar la integridad original del Parque, no forman parte de aseveraciones documentadas en la petición, por lo que el Secretariado determina no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

V. DETERMINACIÓN

Por las razones que aquí se han expuesto, el Secretariado considera que la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*) no amerita la elaboración de un expediente de hechos y así lo informa a la Peticionaria y al Consejo, en conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices. El Secretariado encontró la existencia de recursos pendientes de resolución respecto del derribo de árboles y de un proyecto de desarrollo inmobiliario que pretende ubicarse dentro del ANP en cuestión. Asimismo, el Secretariado estima que la información de la respuesta de México arroja luz sobre actos de aplicación que parecen haber atendido las aseveraciones de la Peticionaria sobre la supuesta ausencia de facultades para la expedición del Anteproyecto de Decreto y sobre el trámite de una denuncia popular. Con relación al deterioro del Parque Nacional Los Remedios, si bien es una cuestión abierta, el ACAAN no autoriza al Secretariado a investigar los hechos anteriores a la entrada en vigor de dicho instrumento.

En conformidad con el inciso 9.6 de las Directrices, el Secretariado informa a la Peticionaria y al Consejo que da por terminado el trámite de la petición SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*).

Consejo 01-10 (SEM-99-002 *Aves migratorias*); Resolución de Consejo 01-11 (SEM-98-004 *Minería en BC*); Resolución de Consejo 01-12 (SEM-00-004 *Tala en BC*); Resolución de Consejo 02-02 (SEM-97-002 *Río Magdalena*); Resolución de Consejo 02-03 (SEM-00-005 *Molymex II*); Resolución de Consejo 03-16 (SEM-02-003 *Pulpa y Papel*); Resolución de Consejo 04-03 (SEM-02-001 y SEM-04-006 *Explotación forestal en Ontario y Explotación forestal en Ontario II*); Resolución de Consejo 04-05 (SEM-03-005 *Technoparc de Montreal*); 05-05 (SEM-03-004 *ALCA-Iztapalapa II*); Resolución de Consejo 06-07 (SEM-04-007 *Automóviles de Québec*).

⁵³ “Resulta evidente para este Secretariado que la voluntad de las Partes que suscribieron el ACAAN es que el mismo tenga aplicación a partir de la fecha en que inicia su vigencia, circunstancia que se confirma de la lectura meditada de su texto, en el cual se advierte tal intención, y del hecho de que en su articulado no se mencione expresamente lo contrario.” SEM-96-001 (*Cozumel*), notificación conforme al artículo 15(1) (7 de junio de 1996).

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)
por: Adrián Vázquez Gálvez
Director ejecutivo

ccp: Enrique Lendo Fuentes, Semarnat
David McGovern, Environment Canada
Jerry Clifford, US-EPA
Peticionaria