



SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE  
Y RECURSOS NATURALES

**UNIDAD COORDINADORA DE ASUNTOS JURÍDICOS**  
**F.I. [...]**

**OFICIO 112. 00004475**

Ciudad de México, D.F., a 11 de octubre de 2010.

**MR. DANE RATLIFF**  
**DIRECTOR DE LA UNIDAD SOBRE**  
**PETICIONES CIUDADANAS**  
**COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL**  
**P R E S E N T E**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 14(3) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, en su calidad de Parte, proporciona *Ad cautelam* la Respuesta de Parte a la Petición SEM/09-002 (Humedales en Manzanillo), presentada por Bios Iguana, A.C.

**I. INTRODUCCIÓN.**

El 2 de febrero de 2009, Bios Iguana, A.C., representada por Gabriel Martínez Campos y Esperanza Salazar Zenil (los Peticionarios), con fundamento en lo previsto por el Artículo 14 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o el Acuerdo), presentaron ante el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) una petición ciudadana en la cual se asevera que México incurrió en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental con relación a la evaluación y autorización en materia de impacto ambiental de los proyectos denominados Planta de Suministro de Gas LP Manzanillo (Proyecto PSGLPM) y Terminal de Gas Natural Licuado Manzanillo (Proyecto TGNLM), así como la modificación de los programas de ordenamiento ecológico del territorio y desarrollo urbano de esa región.

El 9 de octubre de 2009, el Secretariado de la CCA emitió una Determinación (en adelante referida como Primera Determinación) en la cual consideró que la Petición SEM/09/002 no cumplía los requisitos previstos por el Artículo 14 (1) y (2) del ACAAN, notificando a los Peticionarios el término para, en su caso, presentar una petición revisada. El 2 de noviembre de 2009 se presentó una petición revisada al Secretariado.

El 13 de agosto de 2010, el Secretariado emitió una Determinación (en adelante Segunda Determinación) en la cual resolvió solicitar una Respuesta de Parte sobre pretendidas omisiones en la aplicación efectiva de diversas disposiciones jurídicas contenidas, entre otras, en la Convención de Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (Convención de Ramsar); la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

(LGEEPA); la Ley General de Vida Silvestre (LGVS); los Reglamentos de la LGEEPA en materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA) y de Ordenamiento Ecológico (ROE); la Ley Ambiental para el Desarrollo Sustentable del Estado de Colima (LADSEC); la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima (LAHEC); y las normas oficiales mexicanas NOM-SEMARNAT-059-2001 Protección ambiental-especies nativas de México de flora y fauna silvestres-categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-lista de especies en riesgo (NOM 059), y NOM- SEMARNAT-022-2003 Especificaciones para la preservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar, en relación con las aseveraciones contenidas en la Petición sobre las pretendidas ilegales modificaciones del Programa de Desarrollo Urbano de Manzanillo (PDUM) y el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán (PROETSLC), así como las supuestas indebidas autorizaciones en materia de impacto ambiental de los Proyectos PSGLPM y TGNLM.

Para responder a lo anterior, el Gobierno de México ha elaborado la presente Respuesta de Parte en términos de lo previsto por el Artículo 14(3) del ACAAN y los numerales 9.2 y 9.3 de las Directrices para la presentación de peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN (las Directrices).

En el presente Documento, en primer lugar se notifica al Secretariado la existencia de procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y procesos judiciales pendientes de resolución en México, que actualizan la causal prevista en el Artículo 14 (3)(a) del ACAAN para la terminación automática de la Petición, por haber sido iniciados ante una Parte, de manera oportuna conforme a su legislación y cuya materia coincide con las aseveraciones planteadas por los Peticionarios.

Posteriormente se exponen algunas consideraciones sobre la admisión de la Petición SEM/09-002 pues esta Parte estima que, en el caso concreto, no se actualizaban en su totalidad los supuestos previstos por el Artículo 14 (1) y (2) del ACAAN, ni se proporcionó la información requerida por el Secretariado en su Primera Determinación. En los siguientes apartados se proporciona información relativa a cada una de las cuestiones que, conforme a las determinaciones emitidas por el Secretariado, ameritan una Respuesta de Parte respecto de diversas aseveraciones de los Peticionarios.

En este análisis se incluye la interpretación de la Parte sobre las disposiciones que constituyen legislación ambiental en términos de lo previsto por el Artículo 45 (2) del ACAAN y su relación con las aseveraciones contenidas en las peticiones. Desde la perspectiva del Gobierno de México, la valoración de las disposiciones que constituyen legislación ambiental en términos de lo previsto por el Acuerdo, requiere realizarse con especial atención y adoptando un criterio estricto, congruente con los fines de dicho Instrumento Internacional y respetuoso de los alcances de cooperación que las Partes determinaron en el mismo.

Como se explica en este Documento, en el sistema jurídico mexicano existen diferentes competencias asignadas por la Constitución Federal a las autoridades de los diferentes órdenes de Gobierno, con base en las cuales, las autoridades estatales y municipales, en ejercicio fundado de sus atribuciones en las materias y conforme a las disposiciones jurídicas aplicables en la esfera local, han llevado a cabo la actualización de sus instrumentos de planeación territorial.

En el caso concreto, a partir de una interpretación formulada en la Segunda Determinación respecto de los alcances y supuestos de aplicación de instituciones jurídicas nacionales como son la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal y la supletoriedad de las disposiciones jurídicas federales a las leyes locales, se solicita al Gobierno de México proporcionar información sobre la efectiva aplicación de su legislación ambiental, bajo supuestos en los cuales no resulta procedente, ni posible explicar las cuestiones requeridas, toda vez que en el sistema jurídico mexicano las figuras referidas no operan de la manera en que lo propone el Secretariado de la CCA, ni se trata de disposiciones que cumplan los propósitos definidos por el Acuerdo.

Adicionalmente se explica cómo ha evaluado la Autoridad Federal Ambiental los proyectos referidos por los Peticionarios, considerando la aplicación de las disposiciones jurídicas pertinentes en los términos que el sistema jurídico de México autoriza a hacerlo. También, aun cuando en la Petición SEM-009-02 no se señala la vinculación entre los proyectos PSGLPM y TGNLM y la supuesta contravención a las disposiciones de la Convención de Ramsar que señalan, en este documento se informa a la CCA cuáles son las acciones mediante las cuales el Gobierno de México ha instrumentado dicho Tratado Internacional en el ámbito nacional.

En síntesis, como se explica de manera detallada en el cuerpo de este Documento, el Gobierno de México considera que, del análisis de las aseveraciones contenidas en la Petición SEM/09/002, así como de las disposiciones jurídicas aplicables, no se desprende que exista una omisión en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.

También, desde este momento se informa al Secretariado de la CCA, en términos de lo previsto, entre otras disposiciones jurídicas, por los artículos 39, fracciones I y II del Acuerdo referido y 3º, fracciones II y VI; 13, fracción V; 14, fracciones III, IV y VI; 18 y demás aplicables de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información contenida en los Apartados II, IV.9 y IV.11, así como toda aquella relacionada con los procedimientos pendientes de resolución y el cumplimiento de las condicionantes de la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto TGNLM en el texto de la Presente Respuesta, deberá considerarse información reservada. De igual forma, los anexos 1,2, 12, 14, 21, 22 y 23 contienen información reservada y confidencial.

## II. NOTIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS PENDIENTES COMO CAUSAL DE TERMINACIÓN AUTOMÁTICA DE LA PETICIÓN.

[...]

Finalmente, tomando en consideración que, conforme a lo dispuesto por los artículos 13, fracción V; 14, fracciones III y IV, y 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), se considera reservada la información relativa a las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado, las averiguaciones previas, los expedientes judiciales y de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado, la información de este Apartado, así como aquella contenida dentro de la presente Respuesta de Parte y sus anexos relacionada con las cuestiones sujetas a la revisión de las autoridades nacionales competentes en los procedimientos descritos, deberá ser manejada con tal carácter en el presente expediente.

## III. CONSIDERACIONES SOBRE LA ADMISIÓN DE LA PETICIÓN CONFORME A LOS ARTÍCULOS 14 (1) Y 14 (2) DEL ACAAN.

### III.1 Incumplimiento de los supuestos previstos por el 14 (1) del ACAAN.

En su Primera Determinación el Secretariado consideró que no resultaba procedente dar trámite a la Petición SEM-009-02 toda vez que no cumplía del todo con el requisito del artículo 14 (1) (c) al no proporcionar información suficiente relativa a algunas las aseveraciones formuladas por los Peticionarios, por lo cual les solicitó aclarar en una versión revisada de su Petición, entre otras, las siguientes cuestiones:

- **En qué medida el Acuerdo de Coordinación para apoyar la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico Regional de la Laguna de Cuyutlán, puede considerarse legislación ambiental conforme al ACAAN.**

La Parte considera que en la Petición revisada no atendió esta solicitud del Secretariado por las razones que se exponen a continuación.

En su Primera Determinación el Secretariado señaló, en relación con el Acuerdo de Coordinación citado *que, “(...) Si bien sus disposiciones contienen obligaciones*

---

<sup>1</sup> [...]

<sup>2</sup> [...]

<sup>3</sup> [...]

<sup>4</sup> [...]

*para las autoridades de los diversos niveles (federal, estatal, municipal), se consideran sólo para orientar el análisis del Secretariado, ya que no resulta claro en qué medida el Acuerdo de Coordinación es legislación ambiental. Sin embargo, los Peticionarios pueden proporcionar más información en una versión de su Petición revisada que permita aclarar por qué lo consideran legislación ambiental”.(Énfasis añadido).*<sup>5</sup>

En la Petición se asevera que el Acuerdo de Coordinación es un convenio celebrado en virtud del artículo 20 bis 2 de la LGEEPA y de los artículos 7 fracción I, 8 y 10 del ROE, por lo cual “*los convenios de coordinación son de derecho público y de cumplimiento obligatorio para las partes que lo celebren y por lo tanto, dicho instrumento es claramente exigible a la Semarnat y la DGIRA debió verificar su estado de cumplimiento al valorar la procedencia de los Proyectos en términos ambientales*”.<sup>6</sup>

Con independencia del análisis que sobre dichas aseveraciones se formula más adelante en la presente Respuesta, cabe destacar que la cuestión que el Secretariado pidió a los Peticionarios aclarar, no versaba sobre la naturaleza jurídica y alcances de la obligatoriedad de dicho Acuerdo, sino sobre su carácter de legislación ambiental, conforme a lo previsto por el Artículo 45 (2) del ACAAN. Esta cuestión no es abordada en la Petición revisada, ni analizada a la luz de dicho precepto del ACAAN. Tampoco se aporta información suficiente que permita al Secretariado examinarla, incluidas pruebas documentales que sustenten las aseveraciones como lo requiere la Directriz 5.3.

Se estima que para atender a dicha solicitud, los Peticionarios debieron haber acreditado y el Secretariado determinado, en todo caso: i) que el Acuerdo de Coordinación es una ley o reglamento de la Parte, o disposiciones de una ley o reglamento de la Parte; ii) que siendo una ley o reglamento de la Parte, tiene como propósito principal la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro contra la salud y la vida humanas, lo que en el caso concreto no se acredita ni puede sostenerse, por lo cual el Gobierno de México estima que, en atención a su Primera Determinación, el Secretariado no debió haber tenido por cumplida la solicitud formulada a los Peticionarios conforme al Artículo 14 (1) (c) del ACAAN, ni mucho menos, haber incluido el Acuerdo de Coordinación en la solicitud de Respuesta de Parte formulada al Gobierno de México, en particular en los incisos c) y j) del Apartado IV, del párrafo 71 de la Segunda Determinación.

- **En qué medida el ROE es de aplicación supletoria a la LADSEC.**

En la Petición Revisada, haciendo referencia exclusivamente a la fracción VII del Artículo 1º de la LADSEC – referido a la regulación de responsabilidad por daños al ambiente y el establecimiento de mecanismos para incorporar los costos ambientales en los procesos productivos y de reparación de daños al ambiente –

---

<sup>5</sup> Primera Determinación, página 10.

<sup>6</sup> Petición Revisada, página 6.

los Peticionarios reiteran la interpretación contenida en la Petición Original, en el sentido de que el Reglamento federal de la LGEEPA resulta aplicable a los procesos de ordenamiento ecológicos desarrollados con base en la legislación local.<sup>7</sup>

La Parte considera que la interpretación vertida en este sentido por los Peticionarios y el Secretariado no es adecuada, por las razones que se indican más adelante en la presente Respuesta de Parte. Asimismo, el Gobierno de México advierte que la referencia a la supletoriedad del Reglamento federal a la ley local no fue planteada así por los Peticionarios sino incluida oficiosamente por el Secretariado de la CCA en el análisis mediante el cual se justifica la solicitud de una Respuesta de Parte que incluya información sobre la efectiva aplicación del ROE en cuanto a las cuestiones planteadas por los Peticionarios.

A reserva de analizar lo anterior en el Apartado conducente de esta Respuesta, se estima que los Peticionarios tampoco aclararon en este punto las cuestiones requeridas por el Secretariado, ni aportaron información adicional que permitiera revisar sus aseveraciones.

- **Por qué las autoridades federales responsables de la evaluación de impacto ambiental de las materias previstas por la LGEEPA, deben aplicar en el procedimiento respectivo los artículos 40 y 62 de la LADSEC.**

El Secretariado consideró en su Primera Determinación que la LADSEC, en tanto ley local, es aplicable únicamente respecto de la actuación de las autoridades del estado de Colima en las materias de su competencia, y no respecto de las autoridades federales que emitieron la autorización de impacto ambiental. En la Petición Revisada, sin aportar mayor información al respecto, los Peticionarios argumentan que al tratarse de una ley relacionada con recursos naturales y medio ambiente, la LADSEC *“es aplicable a la Semarnat”*, conforme a lo previsto por el artículo 32 bis, fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el Apartado IV, inciso d) de la Segunda Determinación se solicita incluir en la Respuesta de Parte lo relativo a la falta de aplicación efectiva del artículo *“40 de la LADSEC y 35 de la LGEEPA, en lo concerniente a la falta de congruencia del Proyecto de Gas LP Manzanillo con el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico”*.

Sobre el particular, se estima que los Peticionarios no aportaron información relativa a este punto, que permitiera revisar sus aseveraciones, sobre todo la luz del razonamiento formulado por el Secretariado en su Segunda Determinación en el sentido de que la interpretación formulada por los Peticionarios no es correcta al manifestar que: *“(…)las obligaciones que establece el artículo 40 de la*

---

<sup>7</sup> Incisos 1.7 y 1.8, página 6 de la Petición revisada.

*LADSEC, engloban a las autoridades estatales, así como a las obras o actividades en el estado de Colima, no así a la Semarnat. Respecto de la referencia al artículo 32 bis de la LOAPF, es una disposición que otorga autoridad a la Semarnat en el ámbito federal y no la autoriza a aplicar legislación estatal, en este caso el artículo 40 de la LADSEC. En virtud de lo anterior, el Secretariado determina que tal aseveración no puede analizarse”.*<sup>8</sup>

Por lo expuesto, la Parte considera que la solicitud sobre la aplicación efectiva del Artículo 40 de la LADSEC no debió ser incluida en este Procedimiento, como se hace en el inciso d), del Apartado IV en el párrafo 71 de la Segunda Determinación.

- **Cuál fue el acto de autoridad específico mediante el cual, según las aseveraciones de los Peticionarios, el Gobierno del Estado de Colima “(...)indebidamente validó, en el ámbito de sus competencias, la construcción, operación y funcionamiento del Proyecto de Gas LP Manzanillo”.**<sup>9</sup>

Los Peticionarios aseveran que “al permitir la modificación del PDUM por el municipio de Manzanillo, el gobierno de Colima indebidamente validó la construcción, operación y funcionamiento del Proyecto de Gas LP Manzanillo” y que “a partir del 12 de junio de 2004, el [g]obierno de Colima indebidamente validó, en el ámbito de sus competencias, la construcción, operación y funcionamiento de[l] [Proyecto de Gas LP Manzanillo]”, pues con el supuesto “beneplácito” del estado, el municipio modificó el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico en la zona de conservación y protección de las UGA Ent5 y Ent4 del Ejido de Campos.”.<sup>10</sup>

El Secretariado reconoce que dicha solicitud no fue atendida por los Peticionarios y, sin embargo, solicita a la Parte incluir en su Respuesta información respecto de la participación del Gobierno de Colima en la modificación del PROETSLC para permitir el establecimiento del Proyecto PSGGLPM, por ser relevante para determinar la aplicación del artículo 40 de la LADSEC, aparentemente excluido del análisis conforme a lo precisado en el inciso que antecede al señalar que:

*52. Los Peticionarios señalan además que “a partir del 12 de junio de 2004, el [g]obierno de Colima indebidamente validó, en el ámbito de sus competencias, la construcción, operación y funcionamiento de[l] [Proyecto de Gas LP Manzanillo]”, pues con el supuesto “beneplácito” del estado, el municipio modificó el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico en la zona de conservación y protección de las UGA Ent5 39 y Ent4 40 del Ejido de Campos.81 El Secretariado estima que tal aseveración puede revisarse, pero sólo en la medida en que el artículo 40 de la LADSEC sea aplicable y a la luz de los artículos 8 y 10 del ROE y los compromisos adoptados por el gobierno*

<sup>8</sup> Segunda Determinación, página 15.

<sup>9</sup> Primera Determinación, página 13.

<sup>10</sup> Petición Revisada, página 6.

*de Colima en el Acuerdo de Coordinación.<sup>82</sup> El Secretariado observa que si bien la petición revisada no elabora argumentos precisos al aseverar cómo el gobierno del estado “validó” el Proyecto de Gas LP Manzanillo, la Parte en cuestión puede presentar una respuesta sobre la intervención del gobierno del estado de Colima en la modificación del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico para permitir el establecimiento del Proyecto de Gas LP Manzanillo en la laguna de Cuyutlán, pues tal cuestión adquiere relevancia al hacer consideración sobre la aplicación efectiva del artículo 40 de la LADSEC.<sup>11</sup>*

La Parte considera que los argumentos vertidos por los Peticionarios no pueden considerarse suficientes para puntualizar el cuestionamiento formulado por el Secretariado, pues no explican cuál es la competencia legal del Gobierno del Estado de Colima para la supuesta “validación”, ni señalan, en atención a lo requerido en la Primera Determinación, actos concretos de autoridad que permitan al Secretariado estudiar las aseveraciones relativas.

- **La vinculación entre los compromisos asumidos por la SEMARNAT en el Acuerdo de Coordinación y la evaluación del impacto ambiental de competencia federal, “aclarando su aseveración respecto de que el Acuerdo de Coordinación es exigible a la Semarnat, autoridad emisora de la autorización de impacto ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo, y demostrando como se relaciona dicho Acuerdo con la LGEEPA y el Programa de Ordenamiento Ecológico”.**

Se estima que en este punto los Peticionarios tampoco atendieron, y el Secretariado no lo hizo notar, la cuestión central planteada en la Primera Determinación, consistente en determinar si el Acuerdo de Coordinación referido, “es exigible a la Semarnat, autoridad emisora de la autorización de impacto ambiental del Proyecto de Gas LP Manzanillo, y demostrando como se relaciona dicho Acuerdo con la LGEEPA y el Programa de Ordenamiento Ecológico”.

En relación con este Apartado parecería que el Secretariado no considera que dicho Acuerdo de Coordinación sea aplicable en los términos planteados por los Peticionarios, pues señala que “En todo caso, el análisis del Acuerdo de Coordinación puede hacerse sólo como instrumento de aplicación de los artículos 20 bis de la LGEEPA, 7 del ROE y 40 de la LADSEC citados en la petición, y sirve como referencia a los compromisos adoptados por las autoridades encargadas de aplicar en forma efectiva la legislación ambiental en cuestión”. Sin embargo, en el Apartado IV incisos c y j de la Segunda Determinación se requiere a la parte proporcionar información relativa al cumplimiento de dicho Acuerdo de Coordinación.

### **III.2. Incumplimiento de los supuestos previstos por el Artículo 14 (2) del ACAAN.**

---

<sup>11</sup> Segunda Determinación, página 15.

En su Primera Determinación el Secretariado aludió a su deber de cerciorarse, durante el examen inicial de una petición, si una petición aborda los factores enlistados en el artículo 14 (2) del ACAAN, conforme a lo previsto también por la Directriz 5.6. En este sentido, en su Primera Determinación, el Secretariado consideró que la Petición no cumplía con los presupuestos contenidos en el Artículo 14 (2) (c ) y (e) del ACAAN, al no precisar la cuestión del daño. Para mayor claridad, en su Primera Determinación el Secretariado indicó lo siguiente:

*“Al respecto, el Secretariado nota que los Peticionarios no proporcionaron información sobre el estado de los proyectos de GNL y GLP referidos en la Petición. La información adicional sobre si alguno de estos proyectos ha dado inicio —y sobre si se han observado sus efectos ambientales— permitiría al Secretariado considerar, en una fase ulterior del proceso, si la aseveración sobre el daño se debe a la supuesta omisión en la evaluación del impacto ambiental de los proyectos de gas en la Laguna de Cuyutlán”.* (Énfasis añadido).

Sobre el particular, en la Petición revisada se asevera que:<sup>12</sup>

**SITUACIÓN ACTUAL DE LOS PROYECTOS:**

*3.11.- El Proyecto de la Gas LP Manzanillo comenzó la instalación de su infraestructura en Septiembre de 2004 y prácticamente se encuentra terminada la planta de almacenamiento que consta de 20 esferas (Anexo 24 foto 1 y 2) y ya está en funcionamiento, con un movimiento de 40 pipas diarias. Este proyecto ha modificado gravemente el paisaje, así como el hábitat de especies de mamíferos, reptiles, entre ellos a iguanas verdes y negras y a tres especies de tortuga marina todas ellas enlistadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001, y especialmente de aves, locales y migratorias y especialmente a las playeras. Aunado a esto el proyecto pretende instalar un gasoducto de 327 km que impactará gravemente a 25 municipios de los estados de Colima y Jalisco. El Proyecto de GNL inició sus trabajos el 15 de Junio de 2008, en un principio haciendo un gran desmonte de palmas y arboles frutales y especies nativas (Anexo 24 foto 3 y 4), más adelante comenzó a llevar a cabo un relleno dentro del cuerpo lagunar de unos 400 m por 100m partiendo de la franja de manglar (Anexo 24 Foto 5,6 y 7). Esto ha ocasionado un grave daño a las especies de peces, crustáceos y moluscos, así como al benton, que afecta considerablemente a la pesca riverense (Sic), aunado a la modificación irreversible del flujo hidrológico que traerá consigo daños al humedal entero. Lo peor está por venir, pues el proyecto plantea abrir el canal de Tepalcates (Anexo 24 imágenes 8 y 9), que en este momento tiene una longitud de 90m, a 400m y llevar a cabo un dragado tanto en el canal como en el cuerpo lagunar de 16 m de profundidad, esto provocaría una gran modificación al flujo hidrológico de los cuatro vasos de la laguna, además de modificar la salinidad del agua que afectaría irreversiblemente al ecosistema de manglar existente en todo el humedal. Finalmente el proyecto también instalará un gasoducto que pasará por 25 comunidades de Colima y Jalisco en éste último afectando dos humedales de gran valor biológico. “*

En el caso concreto, el Gobierno de México considera que las aseveraciones formuladas por los Peticionarios, no actualizan el supuesto previsto por el Artículo

---

<sup>12</sup> Petición Revisada, páginas 14 y 15.

14 (2) (a) del ACAAN, en el cual se requiere determinar si la petición alega daño a la persona u organización que la presenta. Los Peticionarios no aportan ningún elemento del cual pueda interpretarse que la autorización en materia de impacto ambiental otorgada por las autoridades competentes para la realización de los proyectos PSGLPM y TGNLM les causa un daño en lo personal o a la organización que representan.

Adicionalmente, los peticionarios no aportan ningún elemento del cual pueda acreditarse la causación de daños ambientales como consecuencia del desarrollo de los proyectos referidos. De la transcripción anterior se advierte que, desde su particular punto de vista, el Proyecto PSGLPM ha modificado gravemente el paisaje y el hábitat de diversas especies y afectará a 25 municipios (no se especifica en qué sentido). Respecto del Proyecto TGNLM, los peticionarios se limitan a manifestar que se han ocasionado graves daños a múltiples especies, que la modificación del flujo hidrológico dañará al humedal entero y que “lo peor está por venir”, pues el proyecto plantea abrir el canal de Tepalcates”. Es decir, que los Peticionarios ni siquiera refieren cuestiones que efectivamente estén teniendo lugar, ni aportan documentos que sustenten lo dicho.

De lo anterior, no se advierte que exista información alguna que sustente las afirmaciones de daño vertidas por los Peticionarios, o que dichos daños se estén causando a los mismos, sino únicamente que, a su juicio, se están causando y se causarán daños ambientales a los ecosistemas y recursos naturales de la región. Con base en estas aseveraciones formuladas, se insiste, sin evidencia alguna que las sustente, el Secretariado determina que *“el daño alegado se debe a la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental, por lo que satisface el requisito del inciso a) del artículo 14(2).”*

Se estima que para dar por cumplido el requisito señalado por el ACAAN, no puede considerarse suficiente la formulación de alegatos basados en la percepción subjetiva de los Peticionarios sino que, en atención al texto del Artículo 14 (2) (a), el Secretariado debió cerciorarse de que: i) se alegara la causación de daños a los peticionarios y ii) que dichos presuntos daños estuvieran, de alguna forma sustentados en la Petición, lo que no acontece en el presente caso, por lo cual la Parte considera que las cuestiones planteadas en la Primera Determinación no fueron atendidas en la Petición revisada, por lo cual, su admisión resulta improcedente bajo el razonamiento original del Secretariado.

#### **IV. RESPUESTA A LAS CUESTIONES REQUERIDAS EN LAS DETERMINACIONES DEL SECRETARIADO.**

##### **IV.1 Aplicación efectiva del artículo 48, fracción I, de la LAHEC, en relación con los mecanismos de congruencia que debieron contemplarse en la modificación del PDUM.<sup>13</sup>**

En la Petición original se señala lo siguiente:

---

<sup>13</sup> Segunda Determinación, página 22, apartado IV. a.

*“a. Las autoridades de este municipio modificaron el Programa de Desarrollo Urbano de Manzanillo, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Colima el 12 de junio de 2004 (ANEXO 5), cambiando el uso de suelo de área forestal (AR-FOR) a reserva urbana de mediano plazo (RU-MP), así como su zonificación que pasó de turística- ecológica (TE) a industria pesada de alto impacto y riesgo del Programa de Desarrollo Urbano de su competencia.*

*Por tanto, se incumplió con los criterios ecológicos previstos en el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca de la Laguna de Cuyutlán (PROETSLC), realizándose modificaciones contrarias a la protección y conservación de la zona. (...)”<sup>14</sup>*

En su Primera Determinación el Secretariado consideró que el artículo 48, fracción I de la LAHEC constituye legislación ambiental en términos de lo previsto por el ACAAN *“toda vez que entre los propósitos principales de los programas de desarrollo urbano está la protección del ambiente, tal como lo define la LAHEC”*.<sup>15</sup>

Asimismo, el Secretariado concluye en su Primera Determinación que los programas de desarrollo urbano y de ordenamiento ecológico del territorio no son legislación ambiental conforme al ACAAN porque *“el mismo Poder Judicial ha planteado que los programas de desarrollo urbano son, en todo caso, actos administrativos que “aún con efectos generales, no son iguales que una ley”. Por lo tanto, los programas citados por los Peticionarios no se consideran legislación ambiental.”*<sup>16</sup> En clara contradicción con este razonamiento, más adelante, el Secretariado señala que:

*“Es claro que el PDUM está supeditado a la LAHEC y que de conformidad con el artículo debe contener “mecanismos de congruencia” con los programas existentes. El Secretariado nota, además, que el artículo 5 fracción XIII de esta ley define el término “programa de desarrollo urbano” y observa que entre los elementos de dicho instrumento se incluye la protección del ambiente, lo que confirma que la aseveración sobre la modificación del PDUM puede analizarse, siempre que se trate de los aspectos ambientales de dicho programa”.* (Énfasis añadido).

A partir de estas consideraciones, en su Segunda Determinación el Secretariado solicita a México una Respuesta sobre la supuesta falta de aplicación efectiva del artículo 48, fracción I de la LAHEC, en relación con los mecanismos de congruencia con otros programas de ordenamiento ecológico que deben contemplarse en la modificación del PDUM.<sup>17</sup>

El Gobierno de México no comparte la interpretación del Secretariado en los párrafos transcritos. En primer término, debe destacarse que el Artículo 48, fracción I, de la LAHEC no surte los requisitos establecidos por el Artículo 45 (2)

---

<sup>14</sup> Petición original, página 6.

<sup>15</sup> Primera Determinación del Secretariado, páginas 8 y 9

<sup>16</sup> Primera Determinación del Secretariado, página 9.

<sup>17</sup> Página 22 de la Segunda Determinación.

del ACCAN, toda vez que su propósito principal no es proteger el medio ambiente o prevenir un peligro contra la vida o la salud humana, sino establecer el contenido de los programas de desarrollo urbano municipales, incluyendo el análisis de su congruencia con otros instrumentos de planeación territorial estatal. Para mayor referencia, el Artículo 48, fracción I, de la LAHEC establece lo siguiente:

**ARTICULO 48.-** Los programas municipales de desarrollo urbano contendrán además de los elementos básicos a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, lo siguiente:

- I. La congruencia del Programa Municipal de Desarrollo Urbano, con los Planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio;

La Parte considera que la simple mención de un instrumento de política ambiental dentro de la fracción I del artículo 48 de la LAHEC, junto con los demás instrumentos de planeación que deberán tomarse en cuenta en la elaboración de los programas de desarrollo urbano municipales no demuestra, como lo requiere el Artículo 45 (2) del Acuerdo, que el propósito principal de esa disposición sea la protección del medio ambiente ni la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, o que determine su naturaleza de “legislación ambiental”, por lo cual, la interpretación del Secretariado y su consecuente solicitud al Gobierno de México de justificar su efectiva aplicación en el presente caso, excede los alcances del ACAAN.

En segundo lugar, la interpretación del Secretariado rebasa lo dispuesto por el Artículo 45 (2) del ACAAN pues dicho dispositivo no establece que el carácter de “legislación ambiental” esté determinado por los alcances (generales o de actos administrativos con efectos generales) de las disposiciones de la Parte, sino por su propósito principal relacionado con la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro para la vida o la salud humanas. Así, la Determinación del Secretariado de excluir el Programa de Desarrollo Urbano es correcta toda vez que dicho instrumento no puede considerarse legislación ambiental pues su finalidad principal no está relacionada con los supuestos previstos por el Artículo 45 (2) del ACAAN, sin embargo, las razones que aduce para hacerlo no se apegan a lo dispuesto por el Acuerdo. Esta precisión es relevante en el presente caso porque a partir de dicha interpretación, contradiciendo su anterior determinación respecto de que el PDUM no puede considerarse legislación ambiental, el Secretariado considera ser competente para revisar “*los aspectos ambientales de dicho programa*”.

En este punto, se estima que el Secretariado excede también los alcances del ACAAN al interpretar el artículo 5, fracción XIII, de la LAHEC (disposición que además no fue citada por los Peticionarios) para concluir que “ (...) entre los elementos de dicho instrumento se incluye la protección del medio ambiente, lo que confirma que la aseveración sobre la modificación del PDUM puede analizarse, siempre que se trate de los aspectos ambientales de dicho programa”(énfasis añadido). El Artículo 45 (2) del ACAAN indica que las

disposiciones que pueden analizarse dentro del procedimiento de peticiones ciudadanas son aquellas cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente, y no todas las disposiciones nacionales que, en atención al principio de sustentabilidad previsto por el Artículo 25 de la Constitución Federal de México, incluyan como parte de sus objetivos, la incorporación de criterios de protección ambiental. En el caso concreto, de la disposición incluida por el Secretariado en su Determinación se desprende que, entre otros, los programas tienen como propósito, proteger el medio ambiente, mejorar la estructura urbana, regular la propiedad en los centros de población y establecer las bases para ejecutar acciones, obras y servicios de infraestructura y equipamiento urbano.<sup>18</sup>

Por estas razones el Gobierno de México considera que el análisis sobre el artículo 48, fracción I, de la LAHEC y el PDUM, incluyendo “sus aspectos ambientales”, no deben ser materia de este Procedimiento.

Con independencia de lo anterior, cabe precisar que el PDUM se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Colima el 4 de noviembre de 2000, cuando el PROETSLC no había sido aun expedido. Sin embargo, la formulación de dicho Programa Regional se consideraba dentro de las metas de corto plazo del PDUM, al establecerse en su artículo 25 lo siguiente:

**ARTICULO 25. ASPECTOS AMBIENTALES A CORTO PLAZO 2000**

*IX. ORDENAMIENTO ECOLÓGICO PARA LA LAGUNA DE CUYUTLÁN.*

Por lo que se refiere a la modificación del PDUM debe hacerse la distinción entre los proyectos PSGLPM y TGLM, que se incluyen bajo la misma aseveración de los Peticionarios. Lo anterior toda vez que, como puede advertirse de la lectura del Acuerdo por el cual se modificó el PDUM, el segundo Proyecto no fue tomado en consideración en dicho proceso<sup>19</sup>. Para mayor claridad, el Acuerdo referido únicamente hace referencia al proyecto de Distribución de Gas L-P al establecer en sus Considerandos 4 y 6 lo siguiente:

---

<sup>18</sup> **ARTICULO 5.-** Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

XIII. *PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO: el conjunto de normas y disposiciones para ordenar y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, con objeto de mejorar la estructura urbana, proteger al ambiente, regular la propiedad en los centros de población y fijar las bases para ejecutar acciones, obras y servicios de infraestructura y equipamiento urbano;*

<sup>19</sup> Al respecto, el Oficio S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08 que contiene la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto TGNLM, señala en su página 39 que “(...) para el proyecto (Arreglo Base y Arreglo Alternativa 1) dicho ordenamiento sólo tiene influencia en una franja aproximada de 6.83 hectáreas (3.8% aproximadamente de la superficie total del mismo), ubicada hacia el noreste del proyecto y que el resto, que es su mayoría, queda fuera de los alcances de dicho ordenamiento. Por lo que se refiere al “Arreglo Alternativa 2 (Omega), el mismo queda fuera de los alcances del citado ordenamiento”.

*“4.- Que Zeta Gas del Pacífico, S.A de C.V, acredita ser comodatario y poseedor legal de las parcelas 61Z-1 P3/4, 72-Z1 P ¾, 76 Z-1 P3/4, 77 Z-1 P ¾, 80 Z-1 P3/4, 83 Z-1 P ¾, 89 Z-1 P ¾ y 90 Z-1 P ¾, todas del Ejido de Campos, mediante títulos de propiedad expedidos por el Registro Agrario Nacional e inscritas en el Registro Público de la Propiedad.*

*6.- Que la empresa Zeta Gas del Pacífico, S.A. de C.V. tiene celebrado contrato de comodato sobre los terrenos señalados en el cuarto considerando para invertir en una planta de almacenamiento y distribución de Gas L.P. y que para incidir los trámites correspondientes solicitó al Ayuntamiento que se asignaran en el Programa de Desarrollo Urbano de Manzanillo, Colima, un uso industrial de Alto Impacto, para el cual fuera compatible la actividad que se pretende desarrollar.”*

Como motivos que justificaron a juicio de las autoridades municipales y estatales la modificación de los usos del suelo aplicables a las parcelas indicadas, en el Acuerdo que nos ocupa se refiere que: i) se da cumplimiento a las disposiciones previstas por el Capítulo XXXVI del Reglamento de Zonificación del Estado de Colima<sup>20</sup> (Estaciones de Servicio y Abasto de Combustible); ii) que en la zona referida se prevé la realización de usos industriales, comerciales y de servicios en el futuro (Considerando 2) y iii) que una parte de las parcelas de propiedad de la Empresa Zeta Gas, S.A. de C.V., estaban bajo el régimen de uso Turístico Ecológico (TE), que al no estar previsto por la normatividad estatal aplicable, carecía de fundamento legal (Considerando 5).

Así, las autoridades estatales y municipales, en ejercicio de las atribuciones que les confieren las leyes locales aplicables para llevar a cabo la elaboración y actualización de los instrumentos de planeación territorial de su competencia, consideraron necesario modificar el PDUM para observar los requerimientos del Reglamento de Zonificación de Colima, definido en el ámbito estatal como el mecanismo a través del cual se promueve la vinculación entre el ordenamiento territorial, el ecológico y las normas de prevención y control de riesgos<sup>21</sup>, mediante el establecimiento de las normas técnicas y de procedimiento para formular y administrar la planeación y el ordenamiento territorial de los centros de población en la Entidad, a través de los programas de desarrollo urbano para tal efecto se establecen<sup>22</sup>.

Lo anterior, se estima, no puede considerarse una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de México pues la modificación realizada al PDUM por las autoridades estatales y municipales, refleja en todo caso el ejercicio razonable de su discreción con respecto a cuestiones regulatorias.

---

<sup>20</sup> El texto del Reglamento puede consultarse en el sitio <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/Default.htm> (visitado por última vez el 22 de septiembre de 2010).

<sup>21</sup> Considerando Cuarto del Decreto No. 265 por el cual se aprueba la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Colima, publicada en el Periódico Oficial de la Entidad el 7 de mayo de 1994.

<sup>22</sup> Artículo 1º del Reglamento.

## **IV.2 Aplicación efectiva de los artículos 6, 13, 14, 36, 48, 49 y 50 del ROE, relativos a la supuesta modificación ilegal del Programa regional del ordenamiento ecológico.** <sup>23</sup>

En su Primera Determinación, en relación con las aseveraciones de los Peticionarios respecto del proceso de modificación del PROETSLC realizada por las autoridades del estado de Colima,<sup>24</sup> el Secretariado indicó a los Peticionarios que “el artículo 1 del ROE establece que el ámbito de aplicación de dicho reglamento es la esfera federal”<sup>25</sup>, solicitando aclarar en una petición revisada “las materias de la ley ambiental estatal (es decir, la LADSEC) que ameritan dicha forma supletoria”.

Asimismo, en su Segunda Determinación el Secretariado manifiesta que:

*“34. El artículo 1 fracción VII de la LADSEC establece que dicha ley es de orden público e interés social, y que su objeto es la protección del ambiente, así como propiciar el desarrollo sustentable y sentar las bases para regular la responsabilidad por daños al ambiente. El último párrafo de dicho artículo prevé la supletoriedad de la legislación federal y estatal en lo no previsto por la LADSEC, cuestión que sirve para orientar al Secretariado en su estudio.*

*36. En cuanto a los artículos 20 bis 2 de la LGEEPA y 8 y 10 del ROE, califican como legislación ambiental pues se refieren a la formulación y expedición de acuerdos de coordinación para el ordenamiento ecológico del territorio. La definición de ordenamiento ecológico que da la LGEEPA comprende el objetivo de la protección del medio ambiente. Asimismo, de la lectura de esas disposiciones se desprende que están orientadas a la elaboración y puesta en marcha de programas de ordenamiento ecológico cuyo fin —entre otros— es el de lograr la protección del medio ambiente, por lo tanto califican como legislación ambiental.”<sup>26</sup>*

El Gobierno de México no coincide con la interpretación del Secretariado sobre la supletoriedad del Reglamento federal en materia de ordenamiento ecológico, a las disposiciones contenidas en la legislación estatal. Adicionalmente, se advierte que el Secretariado incluye en su Determinación, para sustentar su interpretación, argumentos y disposiciones que no fueron referidos por los Peticionarios, aplicando un mecanismo equivalente al de la “*suplencia de la queja*” que no está previsto por el ACAAN, ni está dentro de sus atribuciones para poder examinar peticiones en las cuales se asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, conforme al artículo 14 del ACAAN.

Lo anterior es así toda vez que en sus aseveraciones sobre este punto, los

---

<sup>23</sup> Segunda Determinación, página 22. Apartado IV, inciso b.

<sup>24</sup> Ver incisos 1.7 y 1.8 de la Petición original, páginas 6 y 7.

<sup>25</sup> Primera Determinación, páginas 11 y 12.

<sup>26</sup> Segunda Determinación, página 11.

Peticionarios refieren únicamente el artículo 1º, fracción VII, de la LADSEC<sup>27</sup> y en ningún momento mencionan la supletoriedad del Reglamento federal al caso concreto, ni mucho menos citan el último párrafo de dicho artículo 1º.

Para mayor claridad, los Peticionarios únicamente citan la fracción del Artículo 1º de la LADSEC en la cual se determina que dicha Ley establece las bases para *“Regular la responsabilidad por daños al ambiente y establecer los mecanismos adecuados para garantizar la incorporación de los costos ambientales en los procesos productivos, así como los mecanismos tendientes a la reparación de los daños al ambiente”*. Por su parte, el Secretariado incluye en su análisis el último párrafo de dicho precepto, en el cual se establece que *“En lo no previsto en la presente Ley se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes, reglamentos, normas y demás ordenamientos jurídicos aplicables, federales y del Estado, relacionados con las materias de este ordenamiento”*. Incluso, el Secretariado reconoce lo anterior al aclarar, en la Nota al pie de página 63 de la Segunda Determinación que *“Si bien ni la petición original ni la petición revisada hacen referencia explícita al último párrafo, citan el artículo 1 de la LADSEC el cual comprende su último párrafo”*. (Énfasis añadido).

La Parte considera que el Secretariado excede su competencia jurídica al estudiar cuestiones diversas a las planteadas en las peticiones, lo que redundaría en perjuicio de la seguridad jurídica y en la firmeza de sus determinaciones, toda vez que el ACAAN y las disposiciones derivadas del mismo no lo facultan para ir más allá de las aseveraciones formuladas y las disposiciones citadas por los Peticionarios. Adicionalmente, incluso si el ACAAN previera que el Secretariado puede realizar análisis equivalentes a la *“suplencia de la queja”*, esta únicamente podría darse a partir de lo expresado en las aseveraciones respectivas, de manera que sin la existencia de un mínimo razonamiento expresado en las Peticiones, esto es, sin la elemental causa de pedir, el Secretariado no se encuentra en aptitud de determinar si en el caso concreto se ha aplicado eficazmente la legislación ambiental de la Parte, como lo prevé el Artículo 14 del Acuerdo referido.<sup>28</sup>

Con independencia de lo anterior, la Parte considera que la interpretación del Secretariado respecto de la supletoriedad de un reglamento federal a una ley local, tampoco es procedente por las siguientes razones:

---

<sup>27</sup> En su Petición original hacen referencia a la fracción VIII del artículo 1º de la LADSEC y en su Petición revisada, a la fracción VII de dicho dispositivo. Para mayor referencia ver las páginas 6 de ambas Peticiones. En todo caso, nunca hacen referencia a la totalidad del artículo 1º de la LADSEC, ni mencionan su último párrafo.

<sup>28</sup> Para mayor referencia puede consultarse la tesis jurisprudencial bajo el rubro **SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE (ALCANCE INTERPRETATIVO DEL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN VI, DE LA LEY DE AMPARO)**. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, abril de 2005, página 686 y Tomo XII, diciembre de 2000, página 22, respectivamente.

## Alcances de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal.

El artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su fracción I la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal en los siguientes términos:

**Artículo 89.** *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

- I. *Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.*

Los alcances de dicha facultad reglamentaria han sido claramente acotados por el Poder Judicial de la Federación en diversos criterios jurisprudenciales como el siguiente<sup>29</sup>:

### **FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES.**

La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la que se refiere a la posibilidad de que dicho poder provea en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes; es decir, el Poder Ejecutivo Federal está autorizado para expedir las previsiones reglamentarias necesarias para la ejecución de las leyes emanadas por el órgano legislativo. Estas disposiciones reglamentarias, aunque desde el punto de vista material son similares a los actos legislativos expedidos por el Congreso de la Unión en cuanto que son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de las mismas básicamente por dos razones: la primera, porque provienen de un órgano distinto e independiente del Poder Legislativo, como es el Poder Ejecutivo; la segunda, porque son, por definición constitucional, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan y no son leyes, sino actos administrativos generales cuyos alcances se encuentran acotados por la misma Ley. Asimismo, se ha señalado que la facultad reglamentaria del Presidente de la República se encuentra sujeta a un principio fundamental: el principio de legalidad, del cual derivan, según los precedentes, dos principios subordinados: el de reserva de ley y el de subordinación jerárquica a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión o, dicho de otro modo, prohíbe a la ley la delegación del contenido de la materia que tiene por mandato constitucional regular. El segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida. Así, la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objeto un mejor proveer en la esfera administrativa, pero siempre con base en las leyes reglamentadas. Por ende, en el orden federal el Congreso de la Unión tiene facultades legislativas, abstractas, amplias, impersonales e irrestrictas consignadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes en las diversas materias que ésta consigna; por tanto, en tales materias es dicho órgano legislativo el que debe materialmente realizar la normatividad correspondiente, y aunque no puede desconocerse la facultad normativa del Presidente de la República, dado que esta atribución del titular del Ejecutivo se encuentra también expresamente reconocida

---

<sup>29</sup> **Localización:** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, agosto de 2009, página 1067.

en la Constitución, dicha facultad del Ejecutivo se encuentra limitada a los ordenamientos legales que desarrolla o pormenoriza y que son emitidos por el órgano legislativo en cita.

Así, el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico expedido por el Titular del Ejecutivo Federal con fundamento en lo dispuesto por el Artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, únicamente reglamenta y es aplicable a las disposiciones de dicha Ley General que se refieren al ordenamiento ecológico de competencia Federal, y tiene por objeto establecer las bases que deberán regir la actuación del Gobierno Federal en las materias previstas por su artículo 1º, y de ninguna manera puede interpretarse que reglamenta, aun de manera supletoria, a la LADSEC, ni a la aplicación de los instrumentos de política ambiental de competencia estatal o municipal, incluyendo los programas de ordenamiento ecológico del territorio que abarcan parte del territorio de una entidad federativa, como es el caso del PROERSLC.

### **Alcances de la supletoriedad en el sistema jurídico mexicano.**

El último párrafo del artículo 1º de la LADSEC establece lo siguiente:

***ARTÍCULO 1º.-** La presente Ley es de orden público e interés social, sus disposiciones son de observancia obligatoria, aplican en el ámbito de competencia del Estado y tiene por objeto la preservación y restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente, así como propiciar el desarrollo sustentable, estableciendo las bases para:*

(...)

*En lo no previsto en la presente Ley se aplicarán las disposiciones contenidas en otras leyes, reglamentos, normas y demás ordenamientos jurídicos **aplicables**, federales y del Estado, relacionados con las materias de este ordenamiento. (Énfasis añadido).*

De los párrafos anteriores se infiere que el Reglamento de la LGEEPA en materia de Ordenamiento Ecológico, en tanto disposición reglamentaria expedida por el Ejecutivo Federal, no es un ordenamiento jurídico aplicable a lo no previsto por la LADSEC por lo que no se cumple la hipótesis de supletoriedad invocada oficiosamente por el Secretariado. La interpretación del Secretariado respecto de la supletoriedad del Reglamento federal de ordenamiento ecológico a las disposiciones de la ley local de protección al ambiente, tampoco es adecuada desde el punto de vista de los supuestos en los cuales opera esta figura jurídica. Al respecto, los tribunales nacionales han puntualizado que el objeto de la supletoriedad es colmar lagunas legislativas y lograr la finalidad del ordenamiento suplido, pero no crear instituciones no reguladas en la ley a suplirse.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Para mayor referencia puede consultarse la tesis denominada **MERCADO DE VALORES. AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO QUE ESTABLECE LA LEY RELATIVA NO LE ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE LA FIGURA DE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (LEGISLACIÓN VIGENTE DE 2004 A 2006).**

En el caso concreto la interpretación del Secretariado pretende incluir como supletorias de la ley local en la materia, disposiciones que no están reguladas por la misma como son las que obligan a la SEMARNAT a:

i) observar determinados criterios en los procesos para la formulación y modificación de los programas de ordenamiento ecológico de su competencia (artículo 6º);

ii) llevar a cabo el registro de los avances de los procesos de ordenamiento ecológico de su competencia en la bitácora ambiental (artículos 13 y 14);

iii) promover la modificación del programa de ordenamiento ecológico general del territorio cuando surjan nuevas áreas de atención prioritaria (artículo 36);

iv) promover la modificación de los programas de ordenamiento ecológico regional de su competencia cuando se den los supuestos previstos por el Reglamento de referencia (artículo 48);

v) promover la modificación de los lineamientos y estrategias ecológicos previstos en los programas de ordenamiento ecológico regionales de su competencia, que no resulten necesarios o adecuados para la disminución de los conflictos ambientales y el logro de los indicadores ambientales respectivos, cuando dicha modificación cuando conduzca a la disminución de los impactos ambientales adversos ocasionados por las actividades productivas, los asentamientos humanos y el aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 49); y

vi) seguir, en los procesos para la modificación de los programas de ordenamiento ecológico de su competencia, las mismas reglas observadas para su expedición (artículo 50).

El PROETSLC, no es un instrumento de competencia federal porque es un programa de ordenamiento ecológico regional que abarca parte del territorio de una entidad federativa, por lo cual, en términos de lo previsto por los artículos 6º, fracción IX y 20 Bis 2, primer párrafo, de la LGEEPA, se rige por las disposiciones establecidas en la LASDEC.

---

**Localización:** Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXX, diciembre de 2009, página: 305. .

Para mayor claridad, el artículo 7º de la LGEEPA establece lo siguiente:

**ARTÍCULO 7o.-** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:

**IX.-** La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

Por su parte, el artículo 20 Bis 2 de dicha Ley determina en su primer párrafo que:

**ARTÍCULO 20 BIS 2.-** Los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos de las leyes locales aplicables, podrán formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa. (Énfasis añadido).

El PROETSLC corresponde al tipo de programa de ordenamiento ecológico referido en la disposición transcrita y en consecuencia, fue expedido y modificado mediante decretos expedidos por el Titular del Ejecutivo Local del Estado de Colima, con fundamento en lo dispuesto, entre otros, por los artículos 16, fracciones I y II (establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y los Ayuntamientos son autoridades en materia ambiental del Estado)<sup>31</sup>; 17, fracción VIII (faculta al Gobernador de Colima para expedir, entre otros, los programas de ordenamiento ecológico); 34, fracción II (determina la competencia estatal respecto de los programas de ordenamiento ecológico que incluyen parte del territorio de Colima) y 38, fracción V (establece el procedimiento para la formulación, expedición, modificación e inscripción de los procedimientos de ordenamiento ecológico del Estado) de la LADSEC. Disposiciones todas que no fueron citadas por los Peticionarios y a través de las cuales podría, en su caso, llevarse a cabo el análisis de la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte al proceso de expedición y formulación de los programas de ordenamiento ecológico de competencia estatal, como es el que nos ocupa.

En el caso que se analiza, la pretensión de hacer extensivas a las autoridades estatales y municipales, las atribuciones conferidas por el ROE exclusivamente a la Autoridad Ambiental Federal, así como de introducir al proceso de ordenamiento ecológico de competencia estatal, criterios y figuras jurídicas que no están previstos en la ley local aplicable (LADSEC), es improcedente, toda vez que esta: i) no obliga a las autoridades estatales a observar los criterios previstos por el artículo 6º del ROE; ii) no regula la bitácora ambiental prevista por los artículos 13 y 14 del ROE como instrumento mediante el cual deberán registrarse los avances de los programas regionales de ordenamiento ecológico; iii) no hace referencia alguna al programa de ordenamiento ecológico general del territorio, de competencia federal y al cual se refiere el artículo 36 del ROE; iv) no acota las atribuciones de las autoridades estatales para modificar los programas de

---

<sup>31</sup> Este fundamento legal aparece únicamente en el Decreto por el cual se reforma el PROETSLC.

ordenamiento ecológico de su competencia a los supuestos previstos por los artículos 48 y 49 del ROE; y v) no determina que las autoridades estatales deberán observar, para la modificación de los programas de su competencia, las mismas reglas que resultan aplicables para su expedición, como lo prevé el artículo 50 del ROE para la modificación de los programas de competencia federal.

Por las razones expuestas, el requerimiento formulado por el Secretariado al Gobierno de México para dar respuesta a las aseveraciones de los Peticionarios relativas a la supuesta falta de aplicación efectiva de los artículos 6º, 13, 14, 36, 48, 49 y 50 del ROE, a partir de su interpretación respecto de la pretendida supletoriedad que dicho Reglamento Federal tiene respecto de la legislación ambiental local, se considera improcedente y no puede darse cuenta de hechos relacionados con su aplicación efectiva porque en este caso, dicho Reglamento federal no resulta aplicable.

En este sentido la Parte considera que la interpretación sugerida por el Secretariado, no sólo podría traducirse en una invasión a las competencias que el artículo 20 bis 2 de la LGEEPA confiere a los congresos estatales para expedir las leyes conforme a las cuales deberán formularse, expedirse y ejecutarse los programas de ordenamiento ecológico que abarquen parte o la totalidad del territorio de una entidad federativa, sino que rebasa los alcances de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal, así como de la institución jurídica de la supletoriedad y no puede relacionarse con la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte, pues dicha aplicación, para ser efectiva, debe respetar en primer término la distribución de competencias prevista por la Constitución y las leyes nacionales.

#### **IV.3 Aplicación efectiva de los artículos 20 Bis 2 de la LGEEPA y 7 del ROE, respecto de la supuesta violación al Acuerdo de Coordinación; así como de los artículos 8 y 10 del ROE, en cuanto a las supuestas modificaciones realizadas al Programa Regional de Ordenamiento Ecológico sin respetar el Acuerdo de Coordinación.**<sup>32</sup>

En su Segunda Determinación, el Secretariado manifiesta lo siguiente:

*“35. Respecto del Acuerdo de Coordinación, con la información de la versión revisada de la petición, el Secretariado concluye que dicho instrumento no constituye en sí legislación ambiental pues no establece obligaciones de carácter general y es aplicable únicamente a las partes que lo suscriben. En todo caso, el análisis del Acuerdo de Coordinación puede hacerse sólo como instrumento de aplicación de los artículos 20 bis de la LGEEPA, 7 del ROE y 40 de la LADSEC citados en la petición, y sirve como referencia a los compromisos adoptados por las autoridades encargadas de aplicar en forma efectiva la legislación ambiental en cuestión. (Énfasis añadido)”*

---

<sup>32</sup> Incisos c) y j) del Apartado IV de la Segunda Determinación del Secretariado, páginas 22 y 23.

48. El Secretariado estima que la aseveración sobre la supuesta violación al Acuerdo de Coordinación puede revisarse conforme a los artículos 14 y 15 del ACAAN.<sup>33</sup> (Énfasis añadido)

De los párrafos transcritos de la Segunda Determinación, se advierte que el Secretariado manifiesta en sus diferentes análisis sobre las aseveraciones de los Peticionarios, que el Acuerdo de Coordinación no es legislación ambiental conforme a lo previsto por el ACCAN, para después, sin dar explicación o razonamiento alguno, cambiar de parecer y establecer que el Acuerdo de Coordinación puede revisarse a la luz de lo dispuesto por los artículos 14 y 15 del ACAAN. Inconsistencia que deja a la Parte con serias dudas sobre la actuación del Secretariado al llevar a cabo el análisis de las disposiciones cuya efectiva aplicación puede revisarse.

El Gobierno de México considera que el análisis de las disposiciones citadas por los Peticionarios no puede darse en los términos realizados por el Secretariado en su Segunda Determinación, por las razones que se explican a continuación:

- En el caso concreto únicamente resulta aplicable el primer párrafo del artículo 2º Bis 2 de la LGEEPA, en el cual se establece la competencia de los Gobiernos de las entidades federativas, en los términos de las leyes locales aplicables, para formular y expedir programas de ordenamiento ecológico regional, que abarquen la totalidad o una parte del territorio de una entidad federativa. Este es el caso del PROETSLC.
- El Acuerdo de Coordinación se suscribió por autoridades de los tres órdenes de gobierno el 16 de agosto del año 2000. El ROE se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto del 2003, entrando en vigor al día siguiente. Es decir, el ROE no estaba vigente, ni se utilizó como fundamento jurídico para la suscripción de dicho Acuerdo de Coordinación.
- Como antes se dijo, el ROE, y en particular su artículo 7 como es referido por el Secretariado, no resulta aplicable al caso que nos ocupa, toda vez que, como en el propio Reglamento se establece, se refiere exclusivamente al ordenamiento ecológico de competencia federal y no, a los programas de ordenamiento estatales, como es el PROETSLC. Para mayor claridad el artículo citado establece lo siguiente:

**Artículo 7o.-** El ordenamiento ecológico ***de competencia federal*** se llevará a cabo mediante el proceso de ordenamiento ecológico y deberá tener como resultado los siguientes productos:

*I. Convenios de coordinación que podrán suscribirse con:*

*a. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal competentes para realizar acciones que incidan en el área de estudio; y*

---

<sup>33</sup> Segunda Determinación, página 15.

b. Las entidades federativas, sus municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones del área de estudio.

II. Programas de ordenamiento ecológico, que deberán contener:

a. El modelo de ordenamiento ecológico que contenga la regionalización o la determinación de las zonas ecológicas, según corresponda, y los lineamientos ecológicos aplicables al área de estudio, y en su caso, su decreto de expedición; y

b. Las estrategias ecológicas aplicables al modelo de ordenamiento ecológico; y

III. La bitácora ambiental.

La Secretaría podrá promover el inicio del proceso de ordenamiento ecológico en cualquiera de sus etapas, según se requiera. (Énfasis añadido).

El artículo 8 del ROE se refiere a los convenios de coordinación que puede suscribir la SEMARNAT, de manera discrecional y potestativa, respecto de los procesos de ordenamiento ecológico de competencia federal. En el caso del PROETSLC la SEMARNAT no promovió su actualización, por lo cual no se actualiza el supuesto contenido en el artículo 8 del Reglamento, en el cual se establece que:

**Artículo 8o.-** La Secretaría promoverá la suscripción de los convenios de coordinación que se requieran en términos de la fracción I del artículo que antecede o, en su caso, la actualización de los que ya existan como fundamento de algún programa de ordenamiento ecológico vigente a efecto de adecuarlos a las disposiciones del presente Reglamento.

Los convenios de coordinación tienen por objeto determinar las acciones, plazos y compromisos que integran la agenda del proceso de ordenamiento ecológico y que deberán contener como mínimo:

I. Las bases para precisar el área de estudio que abarcará el proceso de ordenamiento ecológico;

II. Los lineamientos, criterios y estrategias que permitan instrumentar el proceso de ordenamiento ecológico;

III. La identificación y designación de las autoridades e instituciones que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación, así como la participación y la responsabilidad que les corresponda a cada una de ellas en la conducción e instrumentación del proceso de ordenamiento ecológico;

IV. La integración del órgano que instrumentará y dará seguimiento al proceso de ordenamiento ecológico;

V. Las acciones iniciales que deba realizar cada parte del convenio para garantizar el inicio y desarrollo eficaz del proceso de ordenamiento ecológico;

VI. La determinación de los productos que deberán obtenerse como resultado del proceso de ordenamiento ecológico respectivo;

VII. Las demás materias que deban incluirse como anexos de los convenios de coordinación;

VIII. Las sanciones y responsabilidades que se generarán para las partes

*en caso de incumplimiento; y  
IX. Las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el  
correcto cumplimiento de los compromisos del convenio.*

El artículo 10 del ROE tampoco es aplicable al caso concreto porque se refiere a los convenios de coordinación previstos en ese Reglamento, lo que no es el caso del Acuerdo de Coordinación mediante el cual se elaboró el PROETSLC.

Con independencia de las consideraciones expresadas sobre la improcedencia de analizar la aplicación efectiva de la legislación ambiental por el Gobierno de México en los párrafos que anteceden y en el ánimo de contribuir a los objetivos previstos por el inciso (h) del Artículo 1º del ACAAN, a continuación se exponen algunas consideraciones que servirán para poner en contexto las aseveraciones de los Peticionarios sobre la supuesta ilegalidad en la modificación de dicho instrumento local para la planeación territorial.

En la Petición original se señala que:

*“1.6. El 3 de mayo de 2007 el Gobierno de Colima modificó arbitrariamente el PROESLC (ANEXO 6). Esta modificación consistió en el cambio de las UGA que tenían el estatus de conservación, protección y restauración al de industrial y portuaria. Estas UGA corresponden a la ubicación de los proyectos “Terminal de Gas Natural Licuado Manzanillo” y “Planta de Suministro de Gas LP en el Municipio de Manzanillo, Colima”*

*1.7. De conformidad con la fracción VIII del artículo 1º de la LADSEC, son aplicables los artículos 6, 36, 48, 49 y 50 del Reglamento de la LGEEPA en materia de ordenamiento territorial. En este sentido, el Gobierno de Colima y los Municipios están autorizados a modificar el PROETSLC, para disminuir los impactos ambientales adversos ocasionados por las actividades productivas, más no para incrementarlos, como sucedió con los proyectos de la Laguna de Cuyutlán.”<sup>34</sup>*

Como se demostrará en este Apartado, la revisión del PROETSLC derivó en su actualización integral y no, como lo refieren los Peticionarios, exclusivamente en la modificación de las Unidades de Gestión Ambiental (UGA) en las cuales se ubican los proyectos TGNLM y PSGLPM.

El 3 de mayo de 2007 se publicó en el Estado de Colima el Decreto por el que se reforma el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán, con fundamento en las facultades del Gobierno del Estado en la materia, conferidas, entre otras disposiciones, por los artículos 7, fracción IX y 20 Bis 2 de la LGEEPA; así como 17, fracción VIII de la LADSEC. En este punto cabe reiterar que, contrario a lo aseverado por los Peticionarios, la modificación de los programas de ordenamiento ecológico de competencia estatal como el PROETSLC no se encuentra acotada a los supuestos que determina el ROE, sino que se enmarca en el ejercicio de facultades discrecionales de las

---

<sup>34</sup> Petición original, página 6.

autoridades estatales para determinar, conforme a los procedimientos previstos en las leyes locales aplicables, cuándo y cómo deben realizarse estos procesos.

Con base en lo anterior, el proceso de actualización del Programa de Ordenamiento Ecológico se desarrolló en varias etapas que, conforme a lo expresado en la parte considerativa del Decreto referido, incluyeron las siguientes acciones:

- El 18 de diciembre de 2004 se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, No. 58 el Aviso del proceso de elaboración del proyecto de modificación del PROETSCLC, quedando su coordinación a cargo de la Dirección de Ecología, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Urbano.
- Posterior a la realización de los trabajos técnicos para sustentar la elaboración del documento, con la participación de los tres órdenes de gobierno, se integró el proyecto de modificación del PROETSCLC.
- Los días 9 y 13 de abril de 2005 se difundió el inicio del proceso de consulta pública sobre dicho documento, mediante su publicación en el Periódico Oficial “El Estado de Colima”, No. 29, en “El Diario de Colima” y en “El Correo de Manzanillo”. El periodo de consulta pública se desarrolló del 11 al 22 de abril poniéndose el documento a disposición de la población en diversos sitios como las instalaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano estatal y las páginas electrónicas <http://www.colima-estado.gob.mx> y <http://manzanillo.gob.mx>. En este periodo se instalaron buzones para la recepción de opiniones y propuestas en formatos diseñados para tal efecto y se puso a disposición del público en general la dirección de correo [sedur@colima.com](mailto:sedur@colima.com) para recibirlas por ese medio.<sup>35</sup>
- El 22 de abril de 2005 se llevó a cabo en el Museo de Arqueología de la Universidad de Colima el Foro previsto en las bases de la consulta pública en el cual participaron diversas autoridades federales, estatales y municipales, organizaciones sociales, empresariales y productivas, representantes del sector académico y otros interesados.<sup>36</sup>
- Con fundamento en lo dispuesto por la LADSEC, la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Colima dictaminó las propuestas y observaciones recibidas durante el proceso de consulta pública, concluyéndose *“la necesidad de realizar no una modificación al Programa*

---

<sup>35</sup> En el Decreto se da cuenta de la recepción de dos propuestas de participación de los C. Bernardo y José Arturo Sánchez Ochoa.

<sup>36</sup> Según el mismo Decreto, en el registro previo para la asistencia al Foro solicitaron formalmente participar los CC. Francisco de Jesús Ascencio Mejillón, Juan José Guerrero Dueñas, José Luis Gómez Castillo, Candelaria Ruíz Márquez, Héctor Vargas Rivera, Alma Edith Espinosa López y María Guadalupe Gutiérrez Ruiz.

*Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán, sino por el contrario realizar una actualización integral de dicho ordenamiento, toda vez que dicho ordenamiento ecológico es un instrumento de política integral dinámico que permite “regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas” que incidan de manera directa con las necesidades económicas y sociales sin comprometer el medio ambiente, y que ante la problemática manifestada por la misma población, se requiere una atención para la solución a través de políticas claras de uso y aprovechamiento de la zona, con propuestas fundadas y motivadas no sólo legalmente, sino con datos científicos en temas sociales, económicos y ambientales, con información sobre la aptitud del suelo y áreas relevantes para la conservación, así como la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas ante diversos tipos de aprovechamiento”.*<sup>37</sup>

- El 22 de febrero de 2006 la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Delegación Colima, con la participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano de Colima, contrataron a la Universidad Autónoma de Morelos para elaborar el proyecto “*Actualización del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán*”. Asimismo, para dar seguimiento a dicho proyecto se instaló un Comité Técnico de Seguimiento integrado, entre otras, por las delegaciones estatales de la SEMARNAT, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; la Gerencia Regional de la Comisión Estatal del Agua; las Secretarías estatales de Desarrollo Urbano, Planeación, Fomento Económico, Turismo y Desarrollo Rural; los Ayuntamientos de Manzanillo y Armería y la Universidad de Colima.
- Asimismo, en el proceso de elaboración del estudio para la actualización del PROETSLC, se realizaron cuatro talleres de participación social los días 17 de marzo, 7 de abril, 4 y 26 de mayo de 2006.
- El 7 de junio de 2006 se realizó otro Foro de Consulta Pública en las instalaciones de la Asociación de Agentes Aduanales del Puerto de Manzanillo, en el cual los interesados en el documento “*Actualización del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de Cuyutlán*”, pudieron participar mediante la presentación de ponencias en formato libre, previa inscripción. En el Decreto que nos ocupa se consigna la participación de 24 ponencias y la asistencia de diversos participantes de los sectores público, privado, académico y social.

---

<sup>37</sup> Decreto, página 2.

Cabe resaltar que en el Decreto por el cual se reformó el PROETSLC se establecen, entre otros, los siguientes argumentos que sustentaron su modificación:

*“(...) en la actualidad dicha área recibe una gran presión derivada de los procesos de desarrollo existentes (Central Termoeléctrica de Manzanillo, Gas Z y Global Gas, la explotación salinera y el crecimiento urbano de Manzanillo) así como por la inminente construcción de nuevas instalaciones e infraestructuras (a corto, mediano y largo plazo) como son los siguientes proyectos estratégicos: la regasificadora, la nueva línea del ferrocarril, la construcción de un gasoducto, la habilitación de un puerto en el vaso II de la laguna, lo que nos obliga a señalar planteamientos de manejo ambiental que mitiguen los efectos de esta presión bajo los horizontes temporales de la iniciativa de desarrollo.*

*En tal sentido es importante reconocer que en el área de estudio se presenta un desarrollo urbano-portuario inminente, que en la actualidad existen proyectos asociados que no han sido tomados en cuenta hasta el momento como son el nuevo trazo del ferrocarril, recinto portuario, gasoductos; etc,y que en consecuencia la dinámica actual nos implica un cambio del modelo de desarrollo sustentado en las siguientes bases: resolución y minimización de conflictos ambientales, internalización de costos ambientales y restauración de la Subcuenca”.*<sup>38</sup>

A partir del análisis integral de la modificación del PROETSLC puede advertirse por ejemplo, que las áreas destinadas a la Protección en la Subcuenca pasaron de 6,233.9 a 11,930.8 hectáreas. Es decir que las áreas sujetas a política de protección aumentaron en 5,696.8 hectáreas. Como ejemplo de lo anterior, bajo la política de Protección se propone declarar como áreas naturales protegidas los ecosistemas con elevada riqueza taxonómica y funcional. En particular se prevé como área natural protegida los vasos III y IV e inscribir dicha zona como Sitio Protegido por la Convención de Ramsar.<sup>39</sup>

Asimismo, en la actualización integral del PROETSLC las áreas destinadas al aprovechamiento pasaron de 36,397.0 hectáreas en el 2003, a 16,985.4 en el 2007. Es decir que hubo una reducción de 19,411.7 hectáreas destinadas a una política de aprovechamiento en la Subcuenca.

Lo anterior puede advertirse con mayor claridad en las siguientes tablas elaboradas para la presente Respuesta de Parte por la Dirección General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la SEMARNAT:

---

<sup>38</sup> Decreto por el que se reforma el PROESLC, página 3.

<sup>39</sup> Decreto por el que se reforma el PROESLC, página 6.

**Ordenamiento Ecológico Regional Laguna de Cuyutlán, Colima.  
Cuadro comparativo general Decreto 2003 - Actualización 2007**

Laguna de Cuyutlán	Decreto 2003	Actualización 2007	Diferencia
N° de UGAs	46	65	19.0
Área de estudio (ha)	69,472.2	53,609.8	- 15,862.4
N° de Políticas	4	5	1.0
Protección (ha)	6,233.9	11,930.8	5,696.8
Conservación (ha)	7,787.6	4,543.8	- 3,243.9
Restauración (ha)	19,053.6	18,802.4	- 251.2
Aprovechamiento (ha)	36,397.0	16,985.4	- 19,411.7
Aprovechamiento – Conservación (ha)	-	1,347.5	1,347.5

**CUADRO COMPARATIVO DE SUPERFICIE POR POLÍTICAS ECOLÓGICAS DEL DECRETO DE 2003 CON RESPECTO A LA PROPUESTA DE ACTUALIZACIÓN 2007 (Ha).**

2003 / 2007	Protección	Conservación	Restauración	Aprovechamiento	Aprovechamiento - Conservación	Sin Política asignada (Fuera del área de estudio de 2007)	Subtotal por Política 2003
Protección	2,964.0	2,569.8	19.6	320.5	360.0	-	6,233.9
Conservación	709.9	1,076.7	5,100.1	759.6	-	141.4	7,787.6
Restauración	7,344.4	485.4	10,406.6	629.9	68.6	118.7	19,053.6
Aprovechamiento	728.4	330.3	2,360.6	13,370.5	918.9	18,688.3	36,397.0
Aprovechamiento - Conservación	-	-	-	-	-	-	-
Sin Política asignada (Fuera del área de estudio de 2003)	184.0	81.6	915.5	1,904.8	-	-	3,086.0
<b>Subtotal por Política 2007</b>	<b>11,930.8</b>	<b>4,543.8</b>	<b>18,802.4</b>	<b>16,985.4</b>	<b>1,347.5</b>	<b>18,948.4</b>	
						<b>ÁREA TOTAL 2003</b>	<b>69,472.2</b>
						<b>ÁREA TOTAL 2007</b>	<b>53,609.8</b>

Adicionalmente en el Anexo 3 de la presente Respuesta pueden consultarse los mapas elaborados por la SEMARNAT para comparar las modificaciones al PROETS LC.

En el caso particular, el Proyecto TGNLM está ubicado en las UGAS 39 AEi (Aprovechamiento), 41C EncLe (Conservación) y 47 RcEntLfe (Restauración con lineamientos para conservación). Para mayor claridad, en el actual PROETS LC, la regulación de las UGAS señaladas es la siguiente:

Uga – Política	Lineamiento ecológico aplicable	Criterios ecológicos aplicables
39 AEi Aprovechamiento	Espacio industrial y de servicios	AH12 INF 2,3,7,20,21 IN 2, 3, 4, 5, y 7 MA2.
41 C EncLe Conservación	Espacio natural acuático con actividades productivas limitadas	DS1 GA3

	(ecoturismo)	AH11 , 15 y 19 INF 3, 8, 9, 22, 23, 24, 25 y 27 FFC2, 6, 9, y 17 FFP 1, 7, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21 y 22 ED4 y 5 TU1, 2, 3, 4, 6, 7 y 8 ED 11 INF 10, 11 y 20 MA 4 PUE 2
47 Rc EntLfe Restauración con lineamientos ecológicos para conservación	Espacio natural terrestre con actividades productivas limitadas (forestal, turismo ecológico de bajo impacto)	DS2 GA3 AC1 AH 10, 11 y 14 INF 5, 7 , 8, 10 y 11 FFR1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 12 FFC 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13 FFP 1, 4, 5, 12 y 20 FOR 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17 ED 2, 3 , 4, 6, 7, 8, 9 MI 1, 4, 5 y 6 PUE 2

Así, en el proceso de actualización integral del PROETSLC se incluyeron, en particular para las UGAS referidas por los Peticionarios, diversos criterios de asentamientos humanos (AH), desarrollo sustentable (DS), infraestructura y equipamiento (INF), flora y fauna en restauración (FFR), flora y fauna en conservación (FFC), flora y fauna en protección (FFP), manejo del agua (MA), entre otros, que promueven la mitigación y restauración de los efectos ambientales adversos de las obras o actividades que se permiten en los mismos, aplicados a través de otros instrumentos de política ambiental, como la evaluación en materia de impacto ambiental. Como ejemplo de estos criterios pueden citarse los siguientes:

- FFR 1 y 4. Establecen que la UGA deberá restaurarse con vegetación preferentemente nativa y que se restaurará la vegetación riparia.
- INF3. Se permite la construcción de obras de infraestructura y servicios, condicionada a la evaluación de impacto ambiental que se lleve a cabo conforme a las leyes estatales y federales aplicables.
- INF 8. Se permiten las obras de infraestructura sin que esto afecte la estabilidad de las dunas costeras, la hidrodinámica de la laguna y las funciones de este ecosistema.
- INF 20. El diseño y la operación de los proyectos de infraestructura y servicios deberá demostrar y considerar de manera integral beneficios a la estructura y los procesos ecológicos del sistema lagunar, así como la generación de efectos sinérgicos positivos con otros proyectos para coadyuvar a la conservación de la Subcuenca.

- MA 2. Los proyectos o actividades a desarrollar no limitarán el flujo o intercambio de agua y de organismos acuáticos entre la laguna y el mar. Se preferirán diseños que favorezcan estos intercambios y que prueben mejorar las condiciones hidrodinámicas del sistema lagunar.

Adicionalmente, en los artículos 11 y 12 del Decreto por el cual se modificó el PROETSCL se prevé que dicho instrumento deberá sujetarse a un proceso de evaluación y seguimiento continuo y sistemático mediante una bitácora ambiental a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Colima. Dicha Bitácora, fundamentada en este Decreto y no en el ROE como erróneamente aseveran los Peticionarios, está disponible para consulta en el sitio electrónico <http://bitacora-ambiental.col.gob.mx/bitacora/><sup>40</sup>. La Bitácora Ambiental de PROETSCL se encuentra en fase de integración, conforme a la disponibilidad presupuestal y los recursos con que cuentan las autoridades competentes.

#### **IV.4 Aplicación efectiva de los artículos 1, 2, 3 y 4 de la Convención de Ramsar en lo concerniente al supuesto daño a los humedales en la Laguna de Cuyutlán.<sup>41</sup>**

El Gobierno de México reconoce que la Convención de Ramsar se ha integrado al orden jurídico nacional vigente al haber sido suscrito, aprobado y ratificado de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Para mayor referencia, el 29 de agosto de 1986 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de promulgación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente para la Conservación de Aves Acuáticas y el protocolo que la modifica, adoptadas en la ciudad de Ramsar y París, el 2 de febrero de 1971 y el 3 de diciembre de 1982, respectivamente. El 4 de julio de 1986, México depositó su instrumento de adhesión e inscribió, con el número 322 de la Lista Ramsar, el Humedal de Importancia Especialmente para la Conservación de Aves Acuáticas Ría Lagartos, que comprende una superficie de 60,348 hectáreas ubicadas en el Estado de Yucatán.

Es importante destacar desde este momento, que la Laguna de Cuyutlán no ha sido designada por México como sitio Ramsar, por lo cual es claro que dicha Laguna no ha ingresado al ámbito material regulado por la Convención Internacional en la materia.

Independientemente de lo anterior, para la mejor comprensión de la efectiva aplicación de la Convención de Ramsar en el ámbito nacional es necesario puntualizar que esta no se da de manera directa, sino a través de los requisitos formales para la incorporación del derecho internacional al derecho positivo de nuestro país, como es el procedimiento ordinario, en el cual, al advertirse la importancia de la materia regulada por el tratado en cuestión, la adaptación se

---

<sup>40</sup> Visitado por última vez el 27 de septiembre de 2010.

<sup>41</sup> Segunda Determinación, página 23. Apartado IV, inciso i).

hace por medio de normas internas (constitucionales, legislativas o administrativas, etcétera), reformando o incluso expidiendo las leyes nacionales necesarias para garantizar que en el ámbito interno podrán aplicarse las normas y procedimientos de que se trate.<sup>42</sup>

Para abordar el requerimiento contenido en el inciso i) del Apartado IV de la Segunda Determinación del Secretariado y toda vez los Peticionarios no proporcionan información que permita analizar en qué medida este Instrumento Internacional se vincula con aseveraciones en materia de aplicación efectiva de la legislación ambiental, se analizan en primer lugar cuáles son los compromisos suscritos por las Partes de la Convención con el objeto de contextualizar las aseveraciones de los Peticionarios sobre la supuesta omisión de México de aplicar dicho Tratado. En segundo término se explicará cómo se han incorporado los compromisos contenidos en sus artículos 2, 3 y 4 al orden jurídico nacional.<sup>43</sup>

### **Artículo 2 de la Convención de Ramsar.**

Conforme al artículo 2, las Partes de la Convención deberán designar humedales idóneos de su territorio para ser incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional (la Lista), que mantiene la Oficina establecida en virtud del artículo 8 (inciso 1), debiendo designar por lo menos un humedal al firmar la Convención o depositar su instrumento de ratificación o de adhesión (inciso 4). La selección para la Lista debe descansar en la importancia del humedal en términos ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos. El mismo artículo prevé que toda Parte Contratante tendrá derecho a añadir a la Lista otros humedales situados en su territorio, a ampliar los que ya están incluidos o, por motivos urgentes de interés nacional, a retirar de la Lista o a reducir los límites de los humedales ya incluidos en la misma (inciso 5).

Así, si bien es cierto que al suscribir la Convención de Ramsar las Partes contratantes han asumido el compromiso de designar humedales idóneos en la Lista, la identificación e inscripción de los mismos se lleva a cabo con base en atribuciones discrecionales de cada una de las Partes. Lo anterior se reafirma en el inciso 5 del Artículo 2 en el cual se establece incluso el derecho de las Partes para retirar de la Lista o reducir los límites de los humedales ya inscritos por motivos urgentes de interés nacional, a juicio de las partes.

Con independencia de lo anterior, los Peticionarios no indican cómo es que, a su juicio, se ha omitido el cumplimiento de dichas obligaciones, sobre todo

---

<sup>42</sup> Para mayor referencia puede consultarse la Tesis jurisprudencial TRATADOS INTERNACIONALES. INCORPORADOS AL DERECHO NACIONAL. SU ANÁLISIS DE INCONSTITUCIONALIDAD COMPRENDE EL DE LA NORMA INTERNA. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, julio de 2007, página: 2725.

<sup>43</sup> El Artículo 1º de la Convención contiene las definiciones. El Secretariado precisa que sólo se analiza como referencia, por lo cual no se incluye en la Respuesta de Parte.

considerando que la Laguna de Cuyutlán no ha sido designada como sitio Ramsar por el Gobierno de México.

Contrario a lo que se asevera en la Petición SEM-009-02, México ha cumplido cabalmente con las obligaciones prescritas en el Artículo de la Convención, ocupando en la actualidad el segundo lugar mundial en cuanto a número de sitios designados como Humedales de Importancia Internacional ante la Convención de Ramsar, con un total de 130 sitios designados en un total de 8,890,928 hectáreas, posicionando al País en el quinto lugar a nivel mundial en cuanto a superficie inscrita, después de Canadá, Chad, Rusia y la República del Congo.

### **Artículo 3 de la Convención de Ramsar.**

Conforme a este artículo las Partes Contratantes se comprometen a elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio. Asimismo, las Partes deberán tomar las medidas necesarias para informarse lo antes posible acerca de las modificaciones de las condiciones ecológicas de los humedales en su territorio e incluidos en la Lista, y que se hayan producido o puedan producirse como consecuencia del desarrollo tecnológico, de la contaminación o de cualquier otra intervención del hombre, transmitiendo dicha información a la Oficina Permanente.

México ha incorporado en su legislación nacional diversas disposiciones que contribuyen a los objetivos del Artículo 2 de la Convención de Ramsar y a través de las cuales se da su incorporación al orden jurídico nacional.

Como ejemplo de lo anterior el artículo 28, fracción X, de la LGEEPA determina que deberán sujetarse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental de competencia federal, las obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales, cuando puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

Asimismo, México ha incorporado las disposiciones referidas de la Convención de Ramsar a su derecho interno a través de lo dispuesto por el Artículo 60 Ter de la LGVS, conforme al cual se prohíbe cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Incluso, en la Exposición de Motivos de la reforma legal mediante la cual se incluyó dicha disposición a la Ley General mencionada se hizo una referencia explícita al cumplimiento de los objetivos del Tratado Internacional que nos ocupa al señalarse que *“De hecho, de la valoración de esta función surge la Convención de Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR). Al ser México un estado parte de dicha convención está obligado a impedir ahora y en el futuro, las progresivas intrusiones en y pérdida de humedales, incluidos los manglares, pues de lo contrario se ocasionará un daño, no sólo a éstos, sino también a las aves acuáticas migratorias, consideradas por ésta como un recurso internacional”*.<sup>44</sup>

Adicionalmente y en el caso particular de la Subcuenca de la Laguna Cuyutlán que, se reitera, no es un sitio Ramsar, la protección de los humedales ha sido considerada en el proceso de planeación llevado a cabo por el Gobierno del Estado de Colima al modificar el PROETSLC en el cual se prevé, dentro del apartado de Política de Protección, la declaratoria de área natural protegida de los vasos II y III, así como la inscripción de dicha zona en la Lista de la Convención de Ramsar<sup>45</sup>.

Asimismo, el Programa incluye diversos criterios para la protección de los humedales, que deberán aplicarse en las UGAS correspondientes, a través de los instrumentos de gestión ambiental que resulten aplicables. Como ejemplo de lo anterior está el siguiente criterio<sup>46</sup>:

**INF 27.** Cualquier obra o actividad que se realice en el ecosistema de manglar deberá comprobar que no interfiere con los siguientes factores clave:

- El flujo laminar natural o los patrones naturales de circulación.
- La variación natural del área inundable tanto del río o caudal como de la marea o los ciclos naturales de inundación.
- El aporte natural de los sedimentos y nutrientes o la calidad natural del agua.
- El aporte natural de agua dulce de los ríos o caudales circundantes.
- La temperatura natural del agua.
- La salinidad natural del agua.
- El aporte natural de propágulos por especie de manglar.

Como se explicará más adelante en esta Respuesta de Parte, la aplicación de estas disposiciones se da en el orden jurídico nacional a través de los instrumentos de gestión como la evaluación de impacto ambiental en la cual se individualizan los criterios referidos a los proyectos evaluados.

#### **Artículo 4 de la Convención de Ramsar.**

El Artículo 4º de la Convención establece que deberá fomentarse la conservación

---

<sup>44</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm> (visitado por última vez el 27 de septiembre de 2010).

<sup>45</sup> Decreto por el cual se modifica el POERSLC, página 6.

<sup>46</sup> Idem. Pág 22.

de los humedales y de las aves acuáticas mediante la creación de reservas naturales en los mismos, estén o no incluidos en la Lista, tomando medidas adecuadas para su custodia.

México ha dado cumplimiento a este Artículo designando diversos humedales que forman parte de áreas naturales protegidas nacionales dentro de la Lista. De los 130 sitios Ramsar en México, 56 son áreas naturales protegidas (Anexo 4)<sup>47</sup>. Como ejemplos de esta coincidencia de sitios Ramsar y áreas naturales protegidas pueden citarse las siguientes:

- Agua Dulce. Reserva de la Biosfera del Pinacate y Gran Desierto de Altar. Sonora.
- Cuatro Ciénegas. Área de Protección de Flora y Fauna Coahuila.
- Laguna de Términos. Área de Protección de Flora y Fauna Campeche.
- Yum Balam. Área de Protección de Flora y Fauna Quintana Roo.
- Nahá y Metzabok. Área de Protección de Flora y Fauna Chiapas.
- Humedal de Importancia Especialmente para la Conservación de las Aves de Ría Lagartos. Reserva de la Biosfera. Yucatán.
- Isla San Pedro Mártir. Reserva de la Biosfera de San Pedro Mártir. Sonora.
- Islas Marietas. Reserva de la Biosfera Islas Marietas. Nayarit.
- Laguna de Meztitlán. Reserva de la Biosfera. Hidalgo.
- Laguna Ojo de Liebre. Reserva de la Biosfera. Baja California Sur.
- Laguna San Ignacio. Reserva de la Biosfera. Baja California Sur.
- Manglares de Nichupté. Área de Protección de Flora y Fauna. Quintana Roo.
- Otoch Ma´ax Yetel Kooh. Area de Protección de Flora y Fauna. Yucatán.
- Arrecife Alacranes. Parque Nacional. Yucatán.
- Arrecife de Cozumel. Parque Nacional. Quintana Roo.
- Arrecife de Puerto Morelos. Parque Nacional. Quintana Roo.
- Bahía de Loreto. Parque Nacional. Baja California Sur.
- Cañon del Sumidero. Parque Nacional. Chiapas.
- Cabo Pulmo. Parque Nacional. Baja California Sur.
- Isla Contoy. Parque Nacional. Quintana Roo.
- Isla Isabel. Parque Nacional. Nayarit.
- Sistema Arrecifal Veracruzano. Parque Nacional. Veracruz.
- Chamela Cuixmala. Reserva de la Biosfera. Jalisco.
- Pantanos de Centla. Reserva de la biosfera. Tabasco.
- Ría Celestún. Reserva de la Biosfera. Yucatán.

El inciso 2 del Artículo 4º, prevé la compensación de los humedales que se retiren o reduzcan, cuando estén inscritos en la Lista, lo que no es el caso de los humedales de la Laguna de Cuyutlán. Los incisos 3 y 5 se refieren al fomento a la investigación, el intercambio de información y la creación de capacidades nacionales para la protección de los humedales. El inciso 4 contiene el compromiso de las partes de realizar esfuerzos para aumentar las poblaciones de aves acuáticas mediante la gestión de los humedales idóneos.

---

<sup>47</sup> Este anexo incluye una lista de la totalidad de los sitios Ramsar en México que son también áreas naturales protegidas.

Sobre el particular, toda vez que en las peticiones no se incluye información al respecto, no se advierte cómo se relacionan estas últimas disposiciones con las supuestas omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte.

Independientemente de lo anterior, es necesario destacar que en México se llevan a cabo diversas acciones relacionadas con el conocimiento y monitoreo de los ecosistemas de manglar. Un ejemplo de estas acciones es el Programa “Los manglares de México: estado actual y establecimiento de un programa de monitoreo a largo plazo”<sup>48</sup> que desarrolla la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO), con el fin de contar con información confiable acerca de la extensión y distribución actual de los manglares en México, así como identificar los procesos que están incidiendo en estos ecosistemas. Los resultados del monitoreo serán útiles para la definición de políticas públicas adecuadas y para la toma de decisiones en lo que respecta a la conservación, manejo y restauración ecológica de los manglares del país.

A través del Programa mencionado la CONABIO está integrando el Inventario Nacional de Manglares. Desde mayo de 2006 y hasta septiembre de 2008 se llevó a cabo el establecimiento de la línea base de los manglares de México, contenida en el documento denominado Cartografía de la distribución de los manglares de México (escala 1:50,000). A través de estas acciones se han identificado 81 sitios prioritarios por su relevancia biológica o por su necesidad de rehabilitación ecológica, incluyendo la Laguna de Cuyutlán.<sup>49</sup>

Actualmente la CONABIO trabaja en la identificación de los cambios en la distribución espacial del manglar con el objetivo de evaluar el cambio de uso de suelo en un periodo aproximado de 30 años (dependiendo de los datos disponibles), así como identificar los principales agentes de transformación que inciden en este ecosistema y los procesos de fragmentación en los manglares de todo el país. El siguiente paso en este Programa será el monitoreo sistemático del ecosistema de manglar, así como a la difusión que se genere a través del Sistema de Información Geográfica de dicha Comisión.

En materia de cooperación internacional, México ha participado activamente en reuniones con otros países de la región para compartir experiencias y la creación de capacidades para la atención de humedales de importancia internacional. Como ejemplo de lo anterior, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, junto con el Arizona Game and Fish de los Estados Unidos de América, y otros socios locales ha promovido hasta ahora el conocimiento y capacitación sobre

---

<sup>48</sup> <http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/manglares/manglares1.html> (visitado por última vez el 27 de septiembre de 2010).

<sup>49</sup> [http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/manglares/pdf/lista\\_sitios.pdf](http://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/manglares/pdf/lista_sitios.pdf) (visitado por última vez el 27 de septiembre de 2010).

humedales entre más de 600 funcionarios de diferentes niveles de Gobierno, así como a organizaciones de la sociedad civil al desarrollar, por 8º año consecutivo, el Curso Taller sobre Conservación y Manejo de Humedales en diferentes estados de la República Mexicana. Asimismo, con el apoyo de la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos para el Desarrollo, más de 100 personas de las comunidades asentadas en los sitios Ramsar de México, han sido capacitadas en materia de ecoturismo, desde la perspectiva de competitividad ambiental.

Para la atención de las disposiciones de la Convención de Ramsar sobre Comunicación, Educación y Concienciación al Público (CECoP), el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable de la SEMARNAT ha promovido la creación de 9 Centros CECOP, que fungen como áreas operativas dirigidas a sensibilizar a la población sobre las funciones y los valores de los humedales, a la vez que hacen hincapié en el papel que atañe a todos los ciudadanos para su conservación. Estos Centros CECOP se ubican en los sitios Ramsar de Xochimilco (Ciudad de México), Pátzcuaro (Michoacán), La Mancha (Veracruz), Mazatlán (Sinaloa), Dzilam de Bravo (Yucatán), Laguna Madre (Tamaulipas), La Encrucijada (Chiapas), Sierra de Santa Rosa (Guanajuato) y Bahías de Huatulco (Oaxaca).

Cabe destacar que por primera vez a nivel mundial el Secretario General otorgó el 9 de marzo pasado al Gobierno de México, a través de la SEMARNAT, un distintivo a su excelencia en la implementación de la Convención de Ramsar. (Anexo 5).

Así, resulta evidente que México ha dado cumplimiento a las disposiciones de la Convención de Ramsar, designando humedales idóneos en la Lista, incluyendo dichos humedales en áreas naturales protegidas, considerando la protección de los humedales en sus procesos de planeación territorial y leyes nacionales y, promoviendo la investigación, creación de capacidades e intercambio de información. En todo caso, las disposiciones de la Convención de Ramsar citadas en las peticiones, por lo que respecta a su aplicación nacional, se traducen en el ejercicio de atribuciones discrecionales de la Parte, que llevará a cabo, en la medida de sus posibilidades, en los términos que resulten procedentes conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y su disponibilidad de recursos.

#### **IV.5 Aplicación efectiva de los artículos 40 de la LADSEC y 35 de la LGEEPA en lo concerniente a la falta de congruencia del Proyecto PSGLPM con el PROETSLC.<sup>50</sup>**

Tanto en la Primera como en la Segunda Determinación, el Secretariado manifestó que la supuesta falta de aplicación efectiva del artículo 40 de la LADSEC por parte de la SEMARNAT al otorgar la autorización en materia de impacto ambiental del Proyecto PSGLPM, no ameritaba ulterior análisis, toda vez

---

<sup>50</sup> Segunda Determinación, página 23. Apartado Iv, inciso d).

que al ser una ley estatal, "(...) es aplicable respecto de las autoridades del estado de Colima en la emisión de sus autorizaciones, y no respecto de las autoridades federales que emitieron la autorización de impacto ambiental", por lo cual "las obligaciones que establece el artículo 40 de la LADSEC, engloban a las autoridades estatales, así como a las obras o actividades en el estado de Colima, no así a la Semarnat".<sup>51</sup>

Dicha interpretación es adecuada toda vez que el Artículo 40 de la LADSEC se refiere exclusivamente a las obras y actividades que se realicen en Estado y que sean de competencia estatal, así como el otorgamiento de permisos y autorizaciones de competencia estatal. Para mayor claridad el artículo 40 de la LADSEC establece lo siguiente:

**ARTÍCULO 40.-** Las obras o actividades que se realicen en el Estado, así como el otorgamiento de los permisos de uso del suelo o de construcción y las constancias de zonificación, se sujetarán a lo dispuesto por los programas de ordenamiento ecológico y territorial correspondientes.

La aplicación del Artículo 40 de la LADSEC no puede darse de manera abstracta al Proyecto, sino exclusivamente a través de los instrumentos de política ambiental previstos por la propia ley local, como sería por ejemplo la evaluación de impacto ambiental de las obras y actividades de competencia local y que se realicen en Colima, lo que en el caso concreto no ocurre, toda vez que el Proyecto PSGLPM es de competencia federal, evaluado en materia de impacto ambiental por la Autoridad Federal en términos de lo previsto por la LGEEPA y no conforme a la LADSEC.

Por estas razones se estima improcedente que en el inciso d) del Apartado IV, en el párrafo 71 de la Segunda Determinación, se solicite al Gobierno de México proporcionar una respuesta respecto de la efectiva aplicación del artículo 40 de la LADSEC y la congruencia del Proyecto PSGLPM con el PROETS LC porque la congruencia de dicho Proyecto federal con todos los instrumentos jurídicos aplicables se verificó a través del procedimiento de evaluación de impacto ambiental previsto por la LGEEPA.

Ahora bien, en relación con la aplicación del Artículo 35 de la LGEEPA en relación con la supuesta falta de congruencia de la resolución S.G.P.A./DGIRA.DEI.1443.04 con el PROETS LC, los Peticionarios refieren que:

*"2.5. El 23 de junio de 2004, la SEMARNAT emitió la autorización de impacto ambiental a favor de la empresa Z Gas del Pacífico (ANEXO 9), mediante oficio número S.G.P.A./DGIRA.DEI.-1443.04. Dicho documento admite la contrariedad de las políticas sobre los usos de suelo y su zonificación (véanse pp. 11 y 12 de esta autorización). Sin embargo, no analiza el hecho de que este Programa fue modificado después de que la empresa Z Gas del Pacífico presentara su MIA*

---

<sup>51</sup> Segunda Determinación, p. 15 y 16.

sobre el proyecto "Planta de Suministro de Gas LP en el Municipio de Manzanillo, Colima".<sup>52</sup>

Contrario a lo aseverado, en el Oficio S.G.P.A./DGIRA/DEI.1443.04 se incluye la valoración realizada por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) respecto de la vinculación entre el PROETSLC y la evaluación en materia de impacto ambiental del Proyecto (Anexo 6).

Es importante destacar que en el sistema jurídico nacional la evaluación de impacto ambiental prevista por el artículo 28 de la LGEEPA es el instrumento mediante el cual se verifica materialmente la aplicación efectiva de las disposiciones jurídicas que deben observarse para promover la sustentabilidad de las obras y actividades que puedan desarrollarse, mediante el establecimiento, en su caso, de las condiciones a que se sujetará la realización de dichas obras y actividades cuando puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente

En cuanto al proyecto que nos ocupa, la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del Proyecto PSGLPM, presentada el 24 de febrero de 2004 por la empresa Zeta Gas del Pacífico S.A. de C.V. (en adelante Zeta Gas o la Promovente), se menciona que "existen, cercanos al sitio del proyecto, dos Ordenamientos Ecológicos: uno Regional que comprende a la Laguna de Cuyutlán en los que engloba a los Municipios de Manzanillo y Armería, y el otro Ordenamiento Ecológico es Estatal, que comprende gran parte del Estado de Colima."<sup>53</sup> Respecto al PDUM, la Promovente señaló que "el proyecto se encuentra ubicado dentro de la categoría TE Turístico Ecológico".<sup>54</sup> (Anexo 7).

Asimismo, la resolución mediante la cual se autorizó de manera condicionada dicho Proyecto, refiere que mediante Oficio SGPA/DGIRA/DEI.0605/04 de fecha 12 de abril de 2004, la DGIRA solicitó a la Promovente presentar "Copia de los documentos vigentes donde se establecen los objetivos, políticas y estrategias de uso del suelo en el sitio donde se pretende llevar a cabo el proyecto (Ordenamiento Ecológico Regional del Estado de Colima, Ordenamiento Ecológico Regional de la Laguna de Cuyutlán, Colima y Plan de Desarrollo Urbano de Manzanillo, Colima), incluyendo los planos con las unidades de gestión ambiental (UGAS) en los que se muestre si existe compatibilidad del sitio en donde se realizará el Proyecto con lo establecido en dichos ordenamientos." (Anexo 8).

El mismo resolutivo da cuenta de que el 18 de mayo de 2004, mediante escrito ZETA-004/04, la empresa Zeta Gas presentó la información adicional requerida, refiriendo la ubicación del Proyecto dentro de las UGAS Ent<sub>5</sub> 39 y Ent<sub>4</sub> 40 del

---

<sup>52</sup> Petición revisada, p. 8.

<sup>53</sup> Manifestación de Impacto Ambiental el Proyecto PSGLP, p. 185.

<sup>54</sup> Manifestación de Impacto Ambiental el Proyecto PSGLP, p. 195.

PROETSCL. En el mismo escrito la Promovente ubicó su proyecto dentro del PDUM manifestando que el uso de suelo aplicable era el de Área Forestal con Uso de Suelo Turístico Ecológico de Densidad Baja del PDUM (Anexo 9).<sup>55</sup>

En la misma Resolución, dentro del Considerando 5, denominado “Instrumentos de Planeación”, la DGIRA manifestó que la zona donde se pretende desarrollar el Proyecto PSGLPM no se contrapone con las políticas o instrumentos normativos correspondientes por las siguientes razones:

*“Esta Dirección General determina que la zona donde se pretende desarrollar el Proyecto no se contrapone con las políticas de usos de suelo establecidas en los ordenamientos o instrumentos normativos correspondientes, de conformidad con las consideraciones establecidas en el “ACUERDO DE MODIFICACIÓN AL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE MANZANILLO, EN LO CONCERNIENTE A LA CLASIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE LAS SIGUIENTES PARCELAS DEL EJIDO CAMPOS, 61 Z-1 P3/4, 62 Z-1 P3/4, 72 Z-1 P3/4, 76 Z-1 P3/4, 77 Z-1 P3/4, 80 Z-1 P3/4, 81 Z-1 P3/4, 83 Z-1 P3/4, 89 Z-1 P3/4 y 90 Z-1 P3/4 DE ÁREA FORESTAL (AR-FOR) A RESERVA URBANA A MEDIANO PLAZO (RU-MP), ASI COMO SU ZONIFICACIÓN QUE PASA DE TURISMO ECOLÓGICO (TE) A INDUSTRIA PESADA DE ALTO IMPACTO Y RIESGO (I3). (...)*

*Considerando que tanto el POETEC, como el PROETSLC, son instrumentos que deben ser aplicados por los organismos administrativos y competentes de dicha entidad (estatal y municipal), esta Unidad Administrativa determina que las observaciones indicadas en el presente oficio son vertidas sin perjuicio de las atribuciones que en materia ambiental competen a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Conforme a lo establecido en el Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual se establece las facultades que le son conferidas a los Municipios, entre ellas la regulación del uso del suelo, así como lo establecido en el Artículo 8, fracción II, de la LGEEPA en el que se señala su atribución en la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados, esta Unidad Administrativa determina que la Promovente deberá dirigirse a las instancias locales (estatal y municipal) quienes en el ámbito de sus respectivas competencias determinarán lo conducente conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables al caso particular que nos ocupa.”<sup>56</sup>*

Es decir, que contrario a lo aseverado, la DGIRA incluyó en su evaluación una valoración de la vinculación del Proyecto con los instrumentos de ordenamiento y planeación territorial aplicables en la región.

<sup>55</sup> Disco 9. Documento de Aclaraciones.

<sup>56</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA/DEI.1443.04, pp. 13 y 14.

#### **IV.6 Aplicación efectiva de los artículos 30 y 35 de la LGEEPA y 2, 4 fracción IV, y 13 del REIA, aplicables a la MIA del proyecto PSGLPM.<sup>57</sup>**

De la lectura de la Petición SEM-09-002 se advierte, por lo que concierne al Proyecto PSGLPM, que los Peticionarios sólo refieren la falta de aplicación efectiva del primer párrafo del artículo 30 de la LGEEPA, no así de la totalidad del artículo 30 y 35 de la LGEEPA ni de los artículos 2, 4, fracción IV, y 13 del REIA. Lo anterior toda vez que en la Petición Revisada se asevera que:

*“2.3. Sobre este particular, hemos de señalar que la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) que presentó la empresa Z Gas del Pacífico S.A de C.V., no realizó una descripción seria y realista sobre los posibles efectos en el ecosistema que pudiera ser afectado por la obra o actividad a desarrollar, ni consideró el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, ni las medidas preventivas, de mitigación u otras necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente, tal como lo establece el primer párrafo del artículo 30 de la LGEEPA.”<sup>58</sup>*

El primer párrafo del artículo 30 de la LGEEPA establece que, para obtener la autorización respectiva, los interesados deberán presentar a la Secretaría una MIA que deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente.

En el caso concreto, los Peticionarios no aseveran que la MIA de la Empresa Z Gas omitió el cumplimiento de estos requisitos, sino que, a su juicio, “no se realizó una descripción seria y realista (...) ni consideró el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, ni las medidas preventivas, de mitigación u otras necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente”. Sobre el particular, con independencia de la apreciación que puedan tener los Peticionarios de lo que constituiría una descripción “seria y realista” de los elementos previstos en las disposiciones jurídicas aplicables, lo cierto es que la MIA del Proyecto PSGLPM contiene los siguientes apartados que reúnen los requisitos del primer párrafo del artículo 30 de la LGEEPA:

- Respecto a la descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, la MIA del Proyecto PSGLPM contiene un Capítulo V denominado “Identificación, descripción y evaluación de los impactos”, en el cual se describe la siguiente información:

---

<sup>57</sup> Segunda Determinación, página 23. Apartado IV, inciso e).

<sup>58</sup> Petición Revisada, Punto 2.3, p. 7.

“V.1 Identificación de las afectaciones a la estructura y funciones del sistema ambiental regional  
V.1.1. Construcción del escenario modificado por el proyecto  
V.1.2. Identificación y Descripción de las Fuentes de Cambio, Perturbaciones y Efectos  
V.1.3. Estimación Cualitativa y Cuantitativa de los Cambios Generados en el Sistema Ambiental Regional.  
V.2. Técnicas para Evaluar los Impactos Ambientales.  
V.3 Impactos Ambientales Generados.  
V.3.1 Identificación de Impactos.  
V.3.2. Selección y Descripción de los Impactos Significativos.  
V.3.3. Evaluación de los Impactos Ambientales.  
V.4. Delimitación del Área de Influencia.”<sup>59</sup>

- En cuanto a las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente, la MIA referida cuenta con un Capítulo VI denominado “Estrategias para la prevención y mitigación de impactos ambientales, acumulativos y residuales del sistema ambiental regional”, en el cual se presenta la siguiente información:

“VI.1 Agrupación de los impactos de acuerdo a las medidas de mitigación propuestas  
VI.1.1. Medidas preventivas:  
VI.2 Descripción de la estrategia o sistema de medidas de mitigación.  
VI.2.1. La medida de mitigación.  
VI.2.2. Especificaciones técnicas y/o sistemas de procedimientos.  
VI.2.3. Duración de las obras o actividades de mitigación. Señalar la etapa del proyecto en la que se requerirán, así como su duración.  
VI.2.4. Especificaciones de la operación y mantenimiento  
VI.2.5. Supervisión de la acción u obra de mitigación.”<sup>60</sup>

Asimismo, la MIA del Proyecto PSGLP incluyó, como lo prevé el segundo párrafo del artículo 30 de la LGEEPA, un análisis detallado de riesgo, elaborado por la Promovente conforme a la Guía para la presentación del Estudio de Riesgo Ambiental Nivel 3, propuesta por la SEMARNAT, en el cual se incluyeron los siguientes capítulos:

1. Datos generales del promovente.
2. Descripción general del proyecto.
3. Aspectos del medio natural y socioeconómico.
4. Integración del Proyecto a las políticas marcadas en los programas de desarrollo urbano.
5. Descripción del proceso.
6. Análisis y evaluación de riesgos.
7. Resumen.

---

<sup>59</sup> Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto PSGLP, Índice. *Disco 7.*

<sup>60</sup> Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto PSGLP, Índice. *Disco 7.*

8. Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan la información señalada en el estudio de riesgo ambiental.<sup>61</sup>

En relación con los requerimientos de información adicional en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de competencia federal y en relación con lo previsto por el párrafo tercero del artículo 30 de la LGEEPA, se advierte que dicho supuesto se actualiza únicamente cuando después de la presentación de una manifestación de impacto ambiental se realicen modificaciones al proyecto. En caso de darse las modificaciones, y de ponerse en conocimiento de la Secretaría por los promoventes, la Autoridad Federal, podrá determinar si es necesaria la presentación de información adicional para evaluar los efectos al ambiente que pudiesen ocasionar tales modificaciones y en su caso, requerir su presentación a los interesados.

En el caso concreto, el supuesto normativo referido no es aplicable toda vez que la única modificación realizada al Proyecto fue el cambio de denominación de “Terminal Portuaria para Almacenamiento y Distribución de Gas Licuado de Petróleo” al de “Planta de Suministro de Gas L.P.”. Esta modificación en el nombre del Proyecto no guarda relación alguna con los efectos que podría ocasionar sobre el medio ambiente como lo refiere el multicitado artículo 30 de la LGEEPA.

Respecto al último párrafo del artículo 30 de la LGEEPA, se advierte que el mismo no resulta aplicable al caso concreto toda vez que refiere al contenido del informe preventivo, a las características y modalidades de las manifestaciones de impacto ambiental y a los estudios de riesgo que serán establecidos en el REIA.

Como se indicó en el apartado anterior, mediante oficio SGPA/DGIRA/DEI.0605/04 de fecha 12 de abril del 2004 la DGIRA solicitó a la empresa Zeta Gas remitir información adicional que permitiría aportar más elementos para la adecuada evaluación del Proyecto de la PSGLPM. La información adicional solicitada por la DGIRA coincide con la información que a juicio de los Peticionarios debería haberse presentado para evaluar las medidas de prevención, mitigación y/o compensación de los posibles efectos del Proyecto PSGLPM, toda vez que se requirió a la Promovente:

*“4. Complementar la descripción de la etapa de operación del Proyecto, indicando las características de los buques de tanque, frecuencia de abastecimiento, rutas de navegación y tráfico marítimo de la zona, así como las medidas de seguridad para el arribo al sitio de descarga.*

*5. Aclarar la siguiente información:*

- a) Cuál será el impacto de los materiales removidos por el desmante y despalle (...), así como si existirán o no impactos materiales sinérgicos por la disposición de dichos materiales en el sitio propuesto.*
- b) (...)*

---

<sup>61</sup> Resumen Ejecutivo del Estudio de Riesgo Ambiental Nivel 3, propuesta por la SEMARNAT.

- c) *Las condiciones topográficas actuales del predio y la conformación esperada por el desarrollo del Proyecto, señalando si existirán condiciones de vulnerabilidad del sitio considerando la presencia de huracanes, tsunamis y sismos y, en su caso, las medidas especiales para dar atención a dichas condiciones.*
- d) *(...)*
- e) *La importancia ecológica que representan las dunas costeras en el sitio donde se pretende desarrollar el Proyecto, así como su relación con el tipo de vegetación existente y estabilidad del terreno.*
- f) *¿Cuál será el destino y/o tratamiento que se realizará para los materiales e infraestructura marina y submarina en la etapa de abandono y, en su caso, las medidas de restauración que se aplicarían, así como los sitios de disposición?*
- g) *Cuáles fueron las especies vegetales encontradas en el sitio del proyecto durante el trabajo de campo, indicando a que se refiere el término “vegetación sucesional”, así como los volúmenes de afectación, considerando que en caso de afectar áreas con vegetación forestal o de selvas, deberá anexar la información correspondiente al cambio de uso del suelo (...)*
- h) *Actualizar la información referente a las especies de flora y fauna en estatus de protección, cotejando con la Norma NOM-059-SEMARNAT-2001, debido a que la Norma NOM-059-ECOL-1994 utilizada ya no es vigente y, de acuerdo a observaciones de la autoridad ambiental en el Estado de Colima, si existiría influencia sobre especies de la Norma en cita por ser un área de libre tránsito de fauna silvestre. Asimismo, de manera particular deberá aclarar si existiría algún efecto sobre las áreas de anidación de las tortugas que se presentan en la región (...).*

*6. Complementar el Capítulo V, “Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales, considerando el tránsito y operación de los buques tanque, así como posibles accidentes derivados del tránsito de dichos buques y la descarga del gas LP y gas propano. Asimismo, deberá considerar los radios de afectación obtenidos en el estudio de riesgo para determinar cuáles serían las afectaciones ambientales derivadas de un evento de riesgo ambiental.*

*7. Aclarar el Capítulo VI “Medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales” en qué consistirán las medidas propuestas que se indican, tales como:*

- *Mantener un Programa de protección ambiental y programa para la restauración de suelos.*
- *Control de procesos erosivos en los taludes modificados.*
- *Programa de rescate de especies y sistema de remediación de suelos.*
- *Verificar las medias de revegetación y forestación implementados.*
- *Describir los pronósticos ambientales esperados en calidad ambiental (...).<sup>62</sup>*

Como antes se señaló, con el escrito OFI-ZETA-004-04 de fecha 18 de mayo de 2004, la Promoviente remitió la documentación solicitada, misma que fue analizada

---

<sup>62</sup> Oficio SGPA/DGIRA/DEI.0605/04, de fecha 12 de abril del 2004.

y evaluada en el Considerando 2 (4) de la resolución S.G.P.A./DGIRA/DEI.1443.04, en la cual, la DGIRA señaló que:

*“d. Se complementó la descripción de la etapa de operación del Proyecto, indicando las características de los buques tanque, (...) así como las medidas de seguridad para el arribo al sitio de descarga.*

*e) Se aclaró la siguiente información*

- Volúmenes de materiales removidos por el desmonte y despalme, así como una breve descripción de los impactos ambientales derivados de su manejo.*
- (...)*
- Condiciones topográficas actuales del predio y la conformación esperada por el desarrollo del Proyecto.*
- (...)*
- Se indicó muy brevemente la importancia ecológica de las dunas costeras como barrera física ante huracanes y oleaje, así como la estabilidad obtenida por la vegetación de dunas y la importancia como hábitat de fauna especialmente para tortugas, señalando que aún y cuando afectarán las dunas se establecerán taludes a base de concreto y malla metálica para consolidar el corte realizado por lo que se espera mantener la estabilidad y conservación ecológica de las mismas.*
- Se describen a grandes rasgos las acciones que se realizarán en la etapa de abandono del Proyecto.*
- Se aclaró que el sitio no requiere cambio de uso de suelo ya que las especies vegetales que se presentan en el predio que son cultivadas y de vegetación secundaria.*

*f) Se describen los impactos ambientales derivados de la operación de los buques tanque, así como posibles accidentes derivados del tránsito de dichos buques y la descarga de gas L.P.*

*g) Se presentó una relación de los impactos ambientales que se presentarán por el desarrollo del Proyecto y las medidas de mitigación.*

*h) Adicionalmente la Promovente anexó el oficio número SGAPARN.UGA.-0951/04 del 6 de mayo de 2004, a través del cual la Delegación Federal de SEMARNAT en el Estado de Colima le notifica que la playa aledaña al predio si presenta zonas de anidación de tortuga marina de las especies Dermochelys coriácea (Tortuga laúd), Lepidochelys olivácea (Tortuga golfina), Chelonia agassizi (Tortuga prieta), recomendándole algunas acciones para disminuir el impacto sobre dichas especies.”*

Asimismo, de la lectura del Considerando 7 de la resolución multicitada, se advierte que la DGIRA contó con información específica sobre la caracterización ambiental del sitio del Proyecto y detectó los principales impactos y riesgos ambientales que se presentarían en las dunas costeras, suelo, vegetación y cubierta vegetal, flora y fauna, calidad del agua y vegetación, flora, fauna e

hidrología.<sup>63</sup> En este sentido la DGIRA señaló en su resolución que *“la Promovente indicó una serie de medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente, incluyendo los posibles diseños constructivos que se aplicarían para reducir y/o minimizar los daños ambientales ocasionados por un evento no deseado, de conformidad con lo establecido en el Artículo 30 de la LGEEPA”*.<sup>64</sup>

Como consecuencia de la presentación de la MIA señalada el 24 de febrero de 2004 y como refiere el Resultando I de la autorización de impacto ambiental número S.G.P.A./DGIRA.DEI.1443.04, el Proyecto PSGLPM quedó registrado con la clave 06CL2004G0001 y su expediente fue integrado debidamente por la DGIRA.<sup>65</sup>

En cuanto a la aplicación efectiva de los Artículos 35 de la LGEEPA y 13, fracción III del REIA, los Peticionarios señalan lo siguiente:

*“2.16. Como ya lo dijimos, originalmente, en la MIA no se realiza una vinculación con los instrumentos de planeación e instrumentos jurídicos aplicables, como son el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca de la Laguna de Cuyutlán y la NOM-022-SEMARNAT-2003 de conformidad con el artículo 13, fracción III del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación Ambiental. Esto lo efectúa sin que se le solicite como información adicional y hasta que el Gobierno del Estado modifica el PROETSLC.”*<sup>66</sup>

Contrario a lo aseverado, la MIA del Proyecto PSGLPM cuenta con un Capítulo III en el cual se desarrolla la vinculación de los ordenamientos jurídicos aplicables en materia ambiental y con la regulación del uso de suelo, conforme al artículo 35, párrafo segundo de la LGEEPA:

***III. Vinculación con los ordenamientos jurídicos aplicables en Materia ambiental o en su caso con la regulación sobre el Uso del suelo.***

*III.1. Información Sectorial*

*III.2. Vinculación con las Políticas e Instrumentos de Planeación del Desarrollo en la Región:*

*III.2.1. Planes de Desarrollo Regional.*

*III.2.2. Programas Sectoriales.*

*III.2.3. Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas:*

*III.2.4. Programas Parciales de Desarrollo Urbano:*

*III.2.5. Ordenamientos Ecológicos Locales y Regionales Decretados:*

*III.2.6. Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal o Municipal (COPLADES y COPLAMUN):*

*III.2.6. Programas de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS):*

*III.2.7. Indicadores Ambientales.*

*III.3 Análisis de los instrumentos normativos.*

---

<sup>63</sup> Considerando 7, página 21 de la resolución.

<sup>64</sup> Considerando 7, página 21 de la Resolución.

<sup>65</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA/DG.0465.08, Resultando I, p. 1.

<sup>66</sup> Petición revisada, p. 12.

*III.3.1. Leyes: LGEEPA, leyes estatales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley de Aguas Nacionales, Ley Forestal y otras regulaciones relacionadas con el sector energético (petrolero).*

*III.3.2. Convenios Internacionales y Nacionales.*

*III.3.3. Reglamentos: Reglamentos de la LGEEPA, Reglamentos de las leyes Estatales del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras.*

*III.3.4. Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, Normas de Referencia y Acuerdos Normativos.*

*III.3.5. Decretos de Áreas Naturales Protegidas.*

*III.3.6. Decretos de veda.*

*III.3.7. Calendarios cinegéticos.*

*III.3.8. Bandos Municipales.*

Con base en lo anterior, la DGIRA valoró en el Considerando 5 de la autorización correspondiente la viabilidad del Proyecto PSGLPM, incluyendo su vinculación con diversos instrumentos de planeación como son el POETEC, el PROETSLC y el PDUM, concluyendo lo siguiente:

*“Esta Dirección General determina que la zona en donde se pretende desarrollar el Proyecto no se contrapone con las políticas de usos de suelo establecidas en los ordenamientos o instrumentos normativos correspondientes, de conformidad con las consideraciones establecidas en el “ACUERDO DE MODIFICACIÓN AL PROGRAMA DE DESARROLLO URBANO DE MANZANILLO, EN LO CONCERNIENTE A LA CLASIFICACIÓN DE LAS ÁREAS DE LAS SIGUIENTES PARCELAS DEL EJIDO CAMPOS, 61 Z-1 P3/4, 62 Z-1 P3/4, 72 Z-1 P3/4, 76 Z-1 P3/4, 77 Z-1 P3/4, 80 Z-1 P3/4, 81 Z-1 P3/4, 83 Z-1 P3/4, 89 Z-1 P3/4 y 90 Z-1 P3/4 DE ÁREA FORESTAL (AR-FOR) A RESERVA URBANA A MEDIANO PLAZO (RU-MP), ASI COMO SU ZONIFICACIÓN QUE PASA DE TURISMO ECOLÓGICO (TE) A INDUSTRIA PESADA DE ALTO IMPACTO Y RIESGO (I3). (...)”.*

*Considerando que tanto el POETEC, como el PROETSLC, son instrumentos que deben ser aplicados por los organismos administrativos competentes de dicha entidad (estatal y municipal), esta Unidad Administrativa determina que las observaciones indicadas en el presente oficio son vertidas sin perjuicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el Artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Conforme a lo establecido en el Artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el cual se establece las facultades que le son conferidas a los Municipios, entre ellas la regulación del uso del suelo, así como lo establecido en el Artículo 8, fracción II de la LGEEPA en el que se señala su atribución en la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia y la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación o a los Estados, esta Unidad Administrativa determina que la promoverte deberá dirigirse a las instancias locales (estatal y municipal) quienes en el ámbito de sus*

*respectivas competencias determinarán lo conducente conforme a los ordenamientos jurídicos aplicables al caso particular que nos ocupa.*<sup>67</sup>

Asimismo, como se refiere en la autorización de impacto ambiental número S.G.P.A./DGIRA.DEI.1443.04, la DGIRA atendió lo dispuesto en el artículo 35, párrafo tercero de la LGEEPA al haber considerado los posibles efectos de las obras o actividades en los ecosistemas existentes en el área del Proyecto, considerando el conjunto de elementos que los conforman y no únicamente los recursos que en su caso serían sujetos de aprovechamiento o afectación.

Por ejemplo, en la justificación técnica de la autorización correspondiente, la DGIRA determinó que el proyecto no afectaría, en materia de impacto ambiental, las zonas de dunas costeras ni las zonas de anidación de las tortugas marinas:

- Respecto a la zona de dunas costeras empleada para el establecimiento de las esferas de almacenamiento de gas L.P y gas propano, la DGIRA estimó que *“la alteración que se presentaría es mitigable y/o compensable con las medidas de mitigación y compensación señaladas por la promoverte, así como la minimización de los volúmenes de corte de material al restringir la superficie de afectación que se autoriza para el desarrollo de las instalaciones que se comprenden la Terminal de gas L.P, evitando con ello reducir el efecto adverso en el ecosistema al realizar obras de ingeniería capaces de consolidar la parte de las dunas costeras que no serán afectadas y que se encuentran aledañas al mar”*.<sup>68</sup>
- Respecto a las tortugas marinas, la DGIRA determinó *“que se prevé que no existirá una afectación directa en las áreas que son utilizadas para la anidación de las posibles especies de tortugas marinas que llegaran a arribar a la zona en donde se pretende desarrollar el Proyecto (...)”*.<sup>69</sup>
- En cuanto a los escenarios resultantes del análisis de riesgo ambiental, la DGIRA concluyó que *“en la zona no existen actividades que sean incompatibles con el desarrollo del Proyecto, además de que en los escenarios resultantes de la evaluación del riesgo ambiental no afectará zonas vulnerables (asentamientos humanos) ya que la localidad más cercada denominada “Ocampo” se encuentra aproximadamente a 4 kilómetros del sitio en dirección al oeste. Por otra parte, existe una barrera natural (dunas costeras) que en caso de presentarse un evento no deseado la onda de sobre presión o radiación, éstas no se extenderían de manera directa en aquellas zonas probables para la anidación de tortugas ya que dicha barrera*

---

<sup>67</sup> S.G.P.S./DGIRA.DG.0465.08, pp. 13-14.

<sup>68</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA. DEI.-1443.04, Considerando 9, pp. 23.

<sup>69</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DEI.-1443.04, Considerando 7, p.24.

*natural permitirá amortiguar y/o reducir la posibilidad de que exista un daño ambiental en el ecosistema involucrado del Proyecto, entendiéndose ecosistema como la unidad funcional básica de interacción de los organismos vivos entre sí y de estos con el ambiente, en un espacio y tiempo determinados, por lo tanto, el riesgo ambiental se considera ambientalmente aceptable".<sup>70</sup>*

En relación con la solicitud del Secretariado de dar cuenta de la aplicación efectiva del Artículo 4, fracción IV, del REIA, la Parte considera que dicha disposición no puede considerarse legislación ambiental conforme al ACCAN, toda vez que se trata de una norma de competencia, es decir, su objetivo es exclusivamente reglamentar las facultades que le confiere la LGEEPA a la SEMARNAT dentro de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de su competencia, y no tiene una naturaleza sustantiva, como lo requiere el Artículo 45 (2) de dicho Acuerdo, proteger el medio ambiente o prevenir un daño o peligro contra la salud o la vida humanas. Para mayor claridad, el Artículo 4, fracción IV del REIA establece lo siguiente:

*ARTICULO 4.  
Compete a la Secretaría:*

*IV. Llevar a cabo el proceso de consulta pública que en su caso se requiera durante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental;*

Asimismo, para analizar las aseveraciones de los Peticionarios es necesario destacar que la valoración de las opiniones vertidas por los interesados dentro de los procesos de consulta pública previstos por la legislación nacional, recaen dentro del ámbito de las facultades discrecionales de las autoridades competentes. Incluso, la realización de una consulta pública dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de competencia federal, constituye una atribución discrecional de las autoridades ambientales federales, en el cual se indica que la SEMARNAT, a solicitud de cualquier persona de la comunidad de que se trate, podrá llevar a cabo una consulta pública respecto de proyectos sometidos a su consideración.

Respecto al Proyecto PSGLPM, como se desprende del Considerando 1 de la autorización correspondiente, la DGIRA no recibió solicitudes de consulta pública de información, razón por la cual no se actualiza el supuesto del artículo 4, fracción IV del REIA.

#### **IV.7 Aplicación efectiva de los artículos 30 y 35 de la LGEEPA y 2, 4 fracción IV, y 13 del REIA, aplicables a la MIA del proyecto TGNLM.<sup>71</sup>**

<sup>70</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DEI.-1443.04, Considerando 7, p.31.

<sup>71</sup> Segunda Determinación, página 23. Apartado IV, inciso e).

Por lo que se refiere al Proyecto TGNLM, en relación con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 30 de la LGEEPA, la MIA presentada por la CFE contiene un Capítulo en el que se describen los posibles efectos en los ecosistemas que pudieran ser afectados por las obras o actividades a realizarse, así como un Capítulo destinado a desarrollar las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos del Proyecto (Anexo 10):

**“V. Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales, acumulativos y sinérgico del sistema ambiental regional.**

- V.1 Identificación de las afectaciones a la estructura y funciones del SAR
  - V.1.1. Construcción del escenario modificado por el proyecto
    - V.1.1.1 Identificación y descripción de las fuentes de cambio, perturbaciones y efectos
    - V.1.2.1 Identificación de los componentes ambientales susceptibles de recibir impactos
    - V.1.2.2 Identificación de las interacciones proyecto-ambiente
    - V.1.2.3 Sobreposición de planos
  - V.1.3 Estimación cualitativa y cuantitativa de los cambios generados en el sistema ambiental regional
    - V.1.3.1 Selección de indicadores
- V.2. Técnicas para evaluar los impactos ambientales
- V.3 Impactos Ambientales Generados
  - V.3.1 Identificación de impactos
  - V.3.2 Selección y descripción de los impactos por la ejecución del proyecto de la TGNLM
    - V.3.2.1 Descripción de los Impactos ambientales en la Etapa de Preparación del Sitio y Construcción
- V.4 Delimitación del área de influencia

**VI. Estrategias para la prevención y mitigación de los impactos ambientales del Sistema Ambiental Regional.**

- VI.1 Clasificación de las medidas de mitigación por componente ambiental
- VI.2 Agrupación de los impactos de acuerdo con las medidas de mitigación propuestas
- VI.3. Descripción de la estrategia o sistema de medidas de mitigación por impactos relevantes
  - VI.3.1 Etapa de preparación y construcción del sitio
- VI.4 Descripción de Impactos residuales<sup>72</sup>

Asimismo, la MIA del Proyecto TGNLM incluyó un Estudio de Riesgo, como lo prevé el segundo párrafo del artículo 30 de la LGEEPA, en el cual se desarrollan

---

<sup>72</sup> Manifestación de Impacto Ambiental del Proyecto TGNLM, Índice.

los siguientes apartados, que fueron considerados durante la evaluación del Proyecto (Anexo 11) <sup>73</sup>:

- I. Escenarios de riesgo
  - I.1 Descripción del proceso
  - I.2 Localización dentro de los arreglos base, alternativa 1 y alternativa 2 “omega” de la terminal
  - I.3 Medidas preventivas
  - I.4 Metodologías de identificación y jerarquización de riesgos.
- II Descripción de las zonas de protección
- III Señalamiento de las medidas de seguridad en materia ambiental
- IV Conclusiones y recomendaciones.

En relación con los requerimientos de información adicional en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de competencia federal y en relación con lo previsto por el párrafo tercero del artículo 30 de la LGEEPA, el Proyecto TGNLM no tuvo modificaciones posteriores a su presentación, por lo que no se actualiza dicho supuesto legal.

Independientemente de lo anterior, con fundamento en lo previsto, entre otros, por los artículos 35 Bis, segundo párrafo de la LGEEPA y 22 del REIA, la DGIRA solicitó, mediante oficio [...] información adicional que permitiera aportar más elementos para la evaluación del Proyecto (Anexo 12). Como se hace constar en el Resultando XLII de la autorización de impacto ambiental del Proyecto, la CFE presentó el oficio 07/2007/JMRA-00373 en el cual se dio respuesta a los aspectos ambientales requeridos por la DGIRA, incluyendo precisiones sobre los siguientes temas:

1. Línea de costa.
2. Dragado.
3. Obras de control hidráulico.
4. Tortuga marina.
5. Azolve.
6. Mangle.
7. Criterio INF.20.
8. Asentamientos irregulares.
9. Hipoclorito de sodio.
10. Vertido de material de dragado.
11. NOM-022-SEMARNAT.2003
12. Diagnóstico de la laguna (indicadores).<sup>74</sup>

En relación con el proyecto TGNLM, en la Segunda Determinación se solicita una Respuesta a la Parte respecto a la supuesta falta de aplicación efectiva de los

---

<sup>73</sup> Disco con el Estudio de Riesgo del Proyecto TGNL.

<sup>74</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA/DG.0465.08, pp. 11-12.

artículos 30 y 35 de la LGEEPA y 2, 4 fracción IV y 13 del REIA,<sup>75</sup> aplicables a los requisitos de las manifestaciones de impacto ambiental, a la evaluación y resolución de las mismas, a la competencia para la aplicación del REIA, al procedimiento de consulta pública y a los requisitos de las manifestaciones de impacto ambiental en su modalidad regional.

Como se advierte en el Resultando I de la autorización de impacto ambiental número S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08 de fecha 11 de febrero de 2008 (Anexo 13), con fecha 8 de noviembre de 2006 la CFE ingresó la MIA del proyecto TGNLM, mismo que quedó registrado con la clave 06CL2006G0008.<sup>76</sup>

En cuanto a la aplicación efectiva de los Artículos 35 de la LGEEPA y 13, fracción III del REIA, los Peticionarios señalan lo siguiente:

*“2.16. Como ya lo dijimos, originalmente, en la MIA no se realiza una vinculación con los instrumentos de planeación e instrumentos jurídicos aplicables, como son el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca de la Laguna de Cuyutlán y la NOM-022-SEMARNAT-2003 de conformidad con el artículo 13, fracción III del Reglamento de la LGEEPA en Materia de Evaluación Ambiental. Esto lo efectúa sin que se le solicite como información adicional y hasta que el Gobierno del Estado modifica el PROETSLC.”<sup>77</sup>*

Del párrafo transcrito se advierte que a juicio de los Peticionarios, la MIA del proyecto TGNLM no realizó la vinculación del Proyecto referido con los ordenamientos ecológicos aplicables y la NOM-022-SERMARNAT-2003. Sin embargo, como se advierte del resolutivo emitido por la DGIRA, en el proceso de evaluación de impacto ambiental y con base en la revisión del Capítulo III de la MIA correspondiente y de la información adicional presentada por la Promovente, la evaluación de impacto ambiental del Proyecto incluyó la valoración de su vinculación con los siguientes instrumentos:

- Convención relativa a Humedales de Importancia Internacional, específicamente como Hábitat de Aves Acuática (Sitios Ramsar).
- Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de Colima (POETEC).
- PROETSLC
- Plan Director de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Manzanillo, Colima (PDDUCMC).
- Artículo 60 Ter de la LGVS.
- Normas oficiales mexicanas aplicables, incluyendo la NOM-059-SEMARNAT-2001 y la NOM-022-SEMARNAT-2003.
- Áreas Prioritarias para la Conservación de las Aves (AICAS).
- Regiones Terrestres Prioritarias (RTP's).

<sup>75</sup> Segunda Determinación, página 23.

<sup>76</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA/DEI.1443.04, Resultando I, p. 1.

<sup>77</sup> Petición revisada, p. 12.

- Regiones Hidrológicas Prioritarias (RHP).
- Regiones Marinas Prioritarias (RMP).<sup>78</sup>

Adicionalmente, mediante oficio [...], la DGIRA solicitó a la CFE información adicional respecto de la vinculación entre las obras y actividades del Proyecto con el Decreto por el que se reforma el PROETSLC y su vinculación con el artículo 60 Ter de la LGVS<sup>79</sup> (Anexo 14).

Como se advierte en el Resultando LVI de la autorización de impacto ambiental número S.G.P.S./DGIRA.DG.0465.08, el 10 de octubre de 2007, fue recibido en la DGIRA el oficio número 7B/2007/JMRA-00533, a través del cual la CFE hizo entrega de la información solicitada por la DGIRA.

Por su parte, como se advierte en el Considerando 6, inciso c) de la autorización de impacto ambiental, la DGIRA revisó la información del Capítulo III de la MIA del Proyecto y la información adicional presentada por la Promovente, con lo que concluyó que el Proyecto se encontraba ubicado en las UGAs y políticas siguientes:

- Aprovechamiento industrial y de servicios (39, A, A, Ei).
- Restauración para conservación, espacio natural sin presencia de encinares o selva mediana (47 R, Rc,Ent2).
- Conservación, Espacio natural costero con actividades limitadas y turismo ecológico de bajo impacto (41 C, C EncLe).<sup>80</sup>

Como resultado del análisis realizado a estas disposiciones, la DGIRA señaló en la autorización condicionada en materia de impacto ambiental del Proyecto TGNL que *“(...) dichos criterios no prohíben la realización de obras y/o actividades relacionadas con el proyecto; por el contrario, en los criterios con las claves IN4 e IN5 se permite la realización de infraestructura para el almacenamiento de combustibles y la construcción de conductos de gas conforme a la normatividad aplicable vigente (...)”*.<sup>81</sup>

Finalmente, derivado del análisis de la información presentada en la MIA del proyecto TGNLM y de la información adicional presentada por CFE, la DGIRA concluyó lo siguiente:

*“En consecuencia, cabe señalar que si bien el PROETSLC es un instrumento de política ambiental para el desarrollo sustentable del área, (...) también lo es que dicho instrumento prevé las actividades económicas que pueden realizarse, así como la base para la elaboración de los programas y proyectos de desarrollo que*

<sup>78</sup> S.G.P.S./DGIRA.DG.0465.08, pp. 26, último párrafo y 29-47.

<sup>79</sup> S.G.P.S./DGIRA.DG.0465.08, pp. 15.

<sup>80</sup> S.G.P.S./DGIRA.DG.0465.08, pp. 32.

<sup>81</sup> S.G.P.S./DGIRA.DG.0465.08, pp. 37.

se pretendan ejecutar, a partir del análisis del deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

(...)

*En ese sentido, es de considerarse que si bien el objetivo que persigue el PROETSLC, es el de impedir cualquier modificación significativa a la laguna de Cuyutlán, también lo es que dicha modificación no significa que no se puedan realizar actividades o diversos tipos de infraestructura, sino por el contrario, como instrumento de regulación se menciona que la evaluación de los posibles cambios en el sitio de interés del proyecto, queda sujeta al análisis ambiental presentado a través de una manifestación de impacto ambiental conforme a la legislación ambiental vigente y en consecuencia, la promovente hizo uso de su derecho de someter al PEIA la MIA-R y el ERA-ADR correspondientes al proyecto amparándose en lo dispuesto en el Artículo 28, primer párrafo de la LGEEPA con su correspondiente estudio de riesgo tal y como lo prevé el segundo párrafo del Artículo 30 de la misma Ley.*

*Por otra parte, es necesario señalar que en el proyecto y sus alternativas se evalúan con base en el Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca laguna de Cuyutlán, publicado mediante decreto el 03 de mayo de 2007, en virtud de que su artículo tercero transitorio abrogó expresamente al diverso Programa publicado en el Periódico Oficial El Estado de Colima, el 05 de julio de 2003”.<sup>82</sup>*

En cuanto a lo previsto por el tercer párrafo del artículo 35 de la LGEEPA en el cual se requiere la evaluación de los posibles efectos de las obras o actividades en los ecosistemas de que se trate, considerando el conjunto de elementos que lo conforman y no únicamente los recursos que en su caso serían sujetos de aprovechamiento o afectación, como se observa en el Considerando 9 de la autorización S.G.P.S./DGIRA.DG.0465.08, la evaluación de impacto ambiental del Proyecto TGNLM consideró dichos supuestos:

*“Por los argumentos antes expuestos, y debido a que motivado en el hecho que en el PEIA, esta DGIRA debe considerar que la utilización de los recursos naturales respete la integridad funcional de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, y resultando que el concepto de “integridad” alude a la calidad de íntegro, esto es que no carezca de ninguna de sus partes y “funcional” hace referencia a lo perteneciente o relativo a las funciones, la frase “integridad funcional” en su acepción ambiental, fue empleada en el PEIA como el hecho que un sistema natural (ecosistema), la combinación de funciones y componentes físicos, químicos y biológicos forman un todo que funciona para su propio desarrollo, por lo que la evaluación se enfocó a evaluar si el proyecto, puede constituirse como un elemento compatible con el funcionamiento del sistema ambiental.*

---

<sup>82</sup> S.G.P.S./DGIRA.DG.0465.08, pp. 38-39.

Con base en esta adecuación del concepto integridad ecológica se analizó las posibles interacciones de los ecosistemas (terrestre y marino) con las obras y actividades del proyecto, concluyendo con los siguientes puntos:

1. Considerando la extensión de los dos ecosistemas identificados (terrestre y marino), (...) se prevé que existirá un efecto del proyecto sobre la biodiversidad ecosistémica, ya que las especies ubicadas en el predio, no son únicas o excepcionales propias de un ecosistema prístino.
2. Por otra parte, otro de los componentes analizados se refirió a la capacidad de continuar con la autoproducción del ecosistema, (...) para el caso del ecosistema marino, no se prevé una pérdida de su capacidad de autoproducción.
3. En adición, se analizó el efecto del proyecto sobre el potencial de desarrollo de los ecosistemas, es decir, las posibles consecuencias de las obras y actividades sobre la homeostasis y resiliencia de los ecosistemas marino y terrestre. (...)

En todos los casos, el proyecto no implica obras o actividades que generen residuos, emisiones o descargas mayores a la capacidad de asimilación del sistema, no requiere del aprovechamiento de recursos naturales por arriba de la capacidad de renovación de los mismos ya que para los impactos de ocupación territorial existen medidas que mitigan y compensan la pérdida puntual de los recursos que serán objeto de utilización.

En conclusión, por las razones expuestas se evidencia que la Alternativa 2 (Omega) del proyecto no solamente permite la conservación total del potencial de desarrollo de los ecosistemas al no implicar impactos que afecten atributos del ecosistema tales como la homeostasis y resiliencia, sino que también dicha alternativa no pone en riesgo a la integridad funcional, tal y como quedó en evidencia en el considerando número 8 de la presente resolución.

Además, contribuiría a la rehabilitación de la laguna de Cuyutlán, debido a que se garantiza el flujo y refluo del agua constante y sistemático con el océano adyacente mejorando con ello su integridad funcional, ya que el funcionamiento hidrodinámico de la laguna depende fundamentalmente de la acción humana, y se deriva de mantener en operación a la central termoeléctrica Manzanillo, utilizando el libre flujo de agua en el canal de Ventanas, así como el aseguramiento del canal abierto de Tepalcates, tal y como quedó de manifiesto en el considerando número 7 de la presente resolución.

Bajo esta premisa, las obras de la Alternativa 2 (Omega) del proyecto impactarán positivamente en recuperación del sistema lagunar de Cuyutlán ya que el cierre del canal de Tepalcates aceleraría el proceso de deterioro de la laguna.

(...)

En consecuencia, se prevé que el SAR delimitado tendrá una estructura que se mantendrá funcionando como hasta antes del azolvamiento del canal de Tepalcates. Los beneficios a la integridad funcional del SAR se notarán a corto y mediano plazo, mientras que los beneficios sociales por la ejecución del proyecto superaran los eventuales efectos adversos que pueden presentarse por su

*desarrollo, pues todos los posibles impactos negativos significativos son totalmente mitigables. La apertura del canal de acceso a la laguna de Cuyutlán, a través de Tepalcates, generará condiciones que se pueden considerar óptimas para la calidad ambiental de la laguna de Cuyutlán pues se favorecerán las condiciones para la recuperación y permanencia de las poblaciones de especies protegidas.*<sup>83</sup>

En cuanto a la efectiva aplicación del artículo 4, fracción IV, del REIA al caso del Proyecto TGNLM, y con independencia de lo expuesto antes por la Parte en el sentido de que al ser una norma de competencia, no puede considerarse legislación ambiental conforme al ACAAN, como los propios Peticionarios lo refieren, la Autoridad Ambiental desarrolló un proceso de consulta pública cuya substanciación fue descrita en los Resultandos I a XXII de la autorización correspondiente, de la cual se desprende lo siguiente:

- Como se indica en el Resultando I, con fecha 8 de noviembre de 2006 la DGIRA puso a disposición del público la documentación presentada para el proyecto en el Centro Documental correspondiente.<sup>84</sup>
- Con fecha 9 de noviembre de 2006, se publicó la separata número DGIRA/044/06, de la Gaceta Ecológica el ingreso de la MIA del proyecto (Anexo 15).
- A través del oficio S.G.P.A/DGIRA/DG/1421/06 del 14 de noviembre de 2006 la DGIRA remitió la MIA correspondiente a la Delegación Federal de SEMARNAT en el estado de Colima, con el fin de que el proyecto referido fuera puesto a disposición del público en sus oficinas (Anexo 16).
- Que con fechas 16 y 17 de noviembre del 2006, la DGIRA recibió diversos escritos a través de los cuáles se solicitó la realización de una “Consulta Pública de Información” para el Proyecto, por parte de algunos miembros de la comunidad del Municipio de Manzanillo, incluyendo a los Peticionarios.
- La DGIRA refiere en el Resultando VI de la autorización que mediante oficio S.G.P.A/DGIRA.DDT.2325.06 de fecha 22 de noviembre de 2006, la DGIRA notificó a la C. Esperanza Salazar Zenil que, aun y cuando su solicitud de consulta pública no cumplió con los requisitos previstos en la las disposiciones jurídicas aplicables, se daría inicio al procedimiento de consulta pública solicitado (Anexo 17).<sup>85</sup>
- En el Resultando XIII de la autorización se da cuenta de que el 27 de noviembre de 2006, mediante oficio 2243/06, la Delegación Federal de la SEMARNAT en el Estado de Colima emitió el Acta Circunstanciada a través de

---

<sup>83</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 9, pp. 115-118.

<sup>84</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, p. 1.

<sup>85</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, pp. 5 y 6.

la cual se puso a disposición la MIA del proyecto, a efecto de que cualquier interesado pudiera consultarla.<sup>86</sup>

- Asimismo, la Unidad Coordinadora de Participación Social y Transparencia, a través de diversos oficios de fecha 12 de diciembre de 2006, informó a diversas autoridades, a los representantes de las organizaciones sociales, académicos e investigadores, sectores social y empresarial, que el día 19 de diciembre de 2006 se realizaría la reunión pública de información del Proyecto, en un horario de 8:30 a 19:00 horas (Anexo 18).
- En el Resultando XVII se informa que el mismo día 13 de diciembre de 2006 se publicó en el periódico “Diario de Colima” la convocatoria a dicha reunión pública. El 14 de diciembre de 2006, la DGIRA publicó en la Separata número DGIRA/049/06 de la Gaceta Ecológica y en la página electrónica [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx) la convocatoria a la Reunión referida.
- El 19 de diciembre de 2006, se llevó a cabo la Reunión Pública de Información del proyecto TGNLM, levantándose el Acta Circunstanciada correspondiente en la que se asentaron, entre otros aspectos, los nombres de las personas que se inscribieron para intervenir y el número de preguntas realizadas por participante, destacando Esperanza Salazar Zenil con 27 preguntas, Gabriel Martínez Campos con 19 y Margarita Batáz con 9 preguntas.<sup>87</sup> (Anexo 19). Al concluir la Reunión se estableció como fecha límite para recibir comentarios y observaciones el 12 de enero de 2007, periodo durante el cual la DGIRA no recibió nuevos comentarios.

Derivado de lo anterior, la DGIRA analizó la información recaba en el proceso de consulta pública del proyecto de TGNLM, de la cual concluyó lo siguiente:

Respecto a las observaciones ambientales:

*“Se solicitó a la promoverte información adicional abordando todos y cada uno de los puntos señalados en la reunión pública de información, verbigracia; se solicitó la compatibilidad del proyecto con los instrumentos normativos de regulación de uso de suelo vigentes, que se sustente que el proyecto no alterará la integridad del sistema lagunar, a comunidades de manglar, a especies en estatus de protección como son las tortugas y los cocodrilos, así como la evaluación de impactos acumulativos por la existencia de otros proyectos en la región.”*

Respecto a las observaciones legales:

*“El análisis de compatibilidad del proyecto con los Programas indicados en la Consulta Pública, se realiza en el considerando 5 de la presente resolución.”*

---

<sup>86</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, pp. 5 y 6.

<sup>87</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Resultandos II a XXII, pp. 2 a 8, y Acta Circunstanciada de 19 de diciembre de 2006.

Lo relativo a la vinculación del proyecto con las Normas Oficiales Mexicanas números NOM-022-SEMARNAT-2003 y NOM-059-SEMARNAT-2001, se analiza en los considerandos 8 y 5 de la presente resolución.

Por lo que se refiere a la aludida violación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), no se omite señalar que dentro del proceso de consulta pública no se especificaron las disposiciones del citado Convenio que se consideraron vulneradas con la presentación de la MIA, lo que imposibilita el estudio de las violaciones atribuidas. Sin embargo, es de señalarse que el Artículo 3 del CBD que señala “Artículo 3: Principio. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del derecho internacional, **los estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental** y la obligación de asegurar que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio de otros Estados o de zonas situadas fuera de toda jurisdicción nacional”.

En este sentido, al existir disposiciones legales que regulan obras y/o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger al ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas como es el caso de la LGEEPA y su REIA (artículos 5, fracciones II y X, 28, fracciones I y II y 30 de la LGEEPA; 5, incisos C) y D), se estima que no existe conculcación alguna a las disposiciones contenidas en el CBD, máxime la promotora sometió su proyecto al procedimiento de evaluación del impacto ambiental ante esta DGIRA, a través de una manifestación de impacto ambiental, modalidad regional y un estudio de riesgo solicitando la autorización en materia de impacto ambiental para las obras y actividades del proyecto.”<sup>88</sup>

#### **IV.8 Aplicación efectiva del artículo 60 ter de la LGVS, así como de la NOM-059 y la NOM-022, respecto de la autorización de impacto ambiental del Proyecto PSGLPM.**<sup>89</sup>

En su Segunda Determinación y en relación con el Proyecto PSGLPM,<sup>90</sup> el Secretariado requiere a México incluir en su Respuesta de Parte información sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva de las NOM-059 y NOM-022, así como el artículo 60 Ter de la LGVS.

Cabe puntualizar que de la revisión del apartado de “*Hechos relativos al impacto ambiental por parte de la SEMARNAT*” en ambas Peticiones SEM-09-002 no se advierte una referencia, respecto de este Proyecto, al artículo 60 Ter de la LGVS y a las Normas NOM-059-SEMARNAT-2001 y NOM-022-SEMARNAT-2003, sino únicamente al párrafo primero del artículo 30 de la LGEEPA y al artículo 40 de la LADSEC.

---

<sup>88</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 4, pp. 25 y 26.

<sup>89</sup> Segunda Determinación, página 23. Apartado IV, inciso f).

<sup>90</sup> Segunda Determinación, página 23.

En cuanto al artículo 60 Ter de la LGVS es de señalarse que dicho precepto fue incluido en la Ley el 1º de febrero de 2007. Así, toda vez que la resolución en materia de impacto ambiental del Proyecto PSGLPM fue expedida el 23 de junio de 2004, dicho dispositivo no era aplicable a la evaluación del Proyecto.

En cuanto a las normas oficiales mexicanas referidas, como se establece en la resolución mediante la cual se autorizó de manera condicionada el Proyecto PSGLPM, durante su evaluación se contempló la aplicación de la NOM-059-SEMARNAT-2001 de la siguiente manera:

1. Derivado del análisis del proyecto PSGLPM y de la información adicional presentada, la DGIRA identificó en la caracterización ambiental que las playas donde se pretende realizar el Proyecto presentan anidación esporádica de tortugas marinas *Lepidochelys olivacea* (Tortuga golfita), *Dermochelys coriacea* (Tortuga laúd), Y *Chelonia agassizi* (Tortuga prieta), consideradas en peligro de extinción de conformidad con la norma NOM-059-SEMARNAT-2001, sin embargo, las obras o actividades del proyecto no afectarán de manera directa dichas áreas de anidación.<sup>91</sup>

2. La DGIRA evalúo las medidas de mitigación propuestas por la Promovente respecto a la posible afectación directa o indirecta a las especies enlistadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001, concluyendo lo siguiente:

- En cuanto al Programa de rescate y reubicación de la fauna silvestre: “La medida indicada es coherente con el impacto, sin embargo en la descripción de la promoverse se refiere sólo a las tortugas marinas por lo que deberá realizarse para cualquier especie independiente si se encuentra o no enlistada en la Norma NOM-059-SEMARNAT-2001 (...). Por lo que es conveniente que previamente al Programa realice un Estudio Prospectivo que determine con precisión si existen o no otras especies de dicha norma”.<sup>92</sup>
- En cuanto al Programa de protección de especies en peligro de extinción: “El Programa de Protección de las especies de tortugas deberá desarrollarlo a través de un convenio con alguna instancia que esta desarrollando dicha tarea en la región, tal como la Universidad de Colima o los Campamentos Tortugueros dependientes de la Dirección General de Vida Silvestre”.<sup>93</sup>

Adicionalmente, la DGIRA impuso a la Promovente la Condicionante 2 mediante la cual le solicitó la elaboración del Programa de Rescate, Protección y Conservación de las Especies Flora y Fauna Silvestre, mismo que debería elaborarse con especial atención a las especies listadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001, el cual deberá contener como mínimo los siguientes lineamientos:

---

<sup>91</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DEI.-1443.04, Considerando 7, p.20.

<sup>92</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DEI.-1443.04, Considerando 7, p.22.

<sup>93</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DEI.-1443.04, Considerando 7, p.22.

- a. Objetivos.
- b. Metodología.
- c. Técnicas que se aplicarán (manejo de flora)
- d. Programa calendarizado de las actividades a desarrollar.
- e. Criterios que se emplearán para determinar la eficiencia y eficacia de la aplicación de las distintas actividades que incluirá el Programa.
- f. Estimación de costos involucrados en la elaboración e instrumentación del Programa, desglosando el costo de todas y cada una de las acciones que comprende, así como los costos directos e indirectos.

También se requirió la elaboración de un Programa o Convenio de Apoyo a la Conservación de la Tortuga Marina; y un Programa de Restauración y Monitoreo de Dunas Costeras, que incluya los siguientes aspectos:

- a. Objetivos.
- b. Metodología.
- c. Técnicas que se aplicarán.
- d. Programa calendarizado de las actividades a desarrollar.
- e. Obtención e interpretación de los resultados, incluyendo los criterios que se emplearán para determinar la eficiencia y eficacia de las distintas actividades que incluirá el Programa.
- f. Análisis de los posibles impactos residuales no previstos, con el fin de determinar las medidas de mitigación o compensación adicionales que deberá realizar la promotora al concluir el programa.
- g. Estimación de costos involucrados en la elaboración e instrumentación del Programa, desglosando el costo de todas y cada una de las acciones que comprende, así como los costos directos e indirectos.

En cuanto a la aplicación efectiva de la NOM-022-SEMARNAT-2003 en la autorización de impacto ambiental del Proyecto PSGLPM, toda vez que no se refiere la existencia de humedales costeros en la zona en la que se pretende desarrollar el Proyecto no resulta aplicable. Lo anterior puede advertirse del apartado de caracterización ambiental en la autorización correspondiente:

*“El sitio donde se pretende realizar el Proyecto se localiza en el K, 3.5 de la carretera estatal Manzanillo-Colima, en la barra arenosa que separa la Laguna de Cuyutlán del Océano Pacífico, de aproximadamente 1,300m de ancho, la cual ha sido modificada por la realización de diferentes actividades antropogénicas (agricultura, servicios, infraestructura, entre otros). El predio tiene un ancho que va de 430 a 520 metros, presentando plantaciones de cocotero y mando y dunas costeras de conformación irregular que alcanzan una altura de hasta 15 metros s.n.m.*

*(...)*

*Las instalaciones del Proyecto, tanto en mar como en tierra no afectarán alguna Área Natural Protegida decretada, ya sea federal, estatal o municipal, sin embargo,*

se localizan dentro de la Región Marina Prioritaria Núm. 28 Cuyutlán-Chupadero y la Región Hidrológica Prioritaria Núm. 25 Ríos Purificación-Armería, definidas por la CONABIO debido a su importancia ecológica de la Laguna de Cuyutlán y zona marina por su biodiversidad.<sup>194</sup>

#### **IV.9 Aplicación efectiva del artículo 60 Ter de la LGVS, así como la NOM-059 y la NOM-022, respecto de la autorización de impacto ambiental del proyecto TGNLM.**<sup>95</sup>

En el Considerando 6 (i) de la Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, se hace la valoración explícita de la vinculación del Proyecto TGNLM con la NOM-059-SEMARNAT-2010.<sup>96</sup> Incluso, derivado de la evaluación y análisis de la información presentada por la CFE en la descripción del Sistema Ambiental Regional (SAR), la DGIRA identificó que los principales impactos y riesgos ambientales sobre la flora y fauna del sitio donde se prevé la realización de las obras y/o actividades del Proyecto “Alternativa 2 Omega”, serían los siguientes:

- Vegetación de duna costera. La CFE manifestó que habrá una afectación de 6.09 hectáreas de la duna costera, afectación que será permanente, puntual y a partir de la cual se pueden generar afectaciones a la línea de costa, así como pérdida de hábitat para especies que utilizan la zona de duna como área de alimentación y anidación, etc.
- Anfibios. La promovente realizó muestreos en el área del proyecto sin que se detectara presencia de anfibio alguno en la vegetación que se desarrolla en la zona.
- Aves. Se registraron 92 especies de aves en el SAR del Proyecto. Sin embargo, debido a las características de comportamiento y movilidad de las especies de aves que fueron observadas en el predio del Proyecto o sus colindancias, se estima que las obras y actividades del mismo no afectarán a las poblaciones de aves en la zona y menos aun en el contexto del SAR, toda vez que dichas especies también se observaron en otras áreas del SAR. Cabe señalar que en el predio del proyecto no se identificaron ninguna de las especies de aves incluidas en la NOM-059-SEMARNAT-2001.
- Tortugas marinas. Por las características de las obras a realizar los potenciales impactos ambientales hacia las tortugas marinas que arriban a la zona serían menores a los descritos en la alternativa base. La alternativa base prevé que la afectación en la playa equivaldría a la reducción de un área de anidación de aproximadamente 14.4 nidos anuales, lo cual puede ser prevenido o mitigado realizando acciones de protección y preservación de las áreas de anidación de tortugas.

Respecto a la tortuga laúd (*Dermochelys coriácea*), el sitio se identifica como una playa ocasional o rara, ya que presenta valores máximos registrados de 0.88

---

<sup>94</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DEI.-1443.04, Considerando 7, p.19

<sup>95</sup> Segunda Determinación, página 23. Apartado IV, inciso f).

<sup>96</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 6 (i), p. 44.

nidos/Km. Respecto a la tortuga prieta (*Chelonia agassizi*), los campamentos tortugueros de Cuyutlán, El Chupadero, El Real y Golfinas del Real en conjunto han registrado únicamente 20 nidos de dicha especie de 1992 a la fecha.

En el caso de la tortuga carey (*eretmochelys imbricata*) no se tienen registros de dicha especie en Colima.

Respecto a los impactos ambientales derivados de la iluminación de las instalaciones, no se prevén con incidencia directa hacia las zonas de anidación por estar dirigida hacia adentro de las instalaciones del Proyecto, es decir orientadas hacia la Laguna de Cuyutlán.

- Cocodrilos. La Alternativa Omega no implica una afectación a la especie (*Cocodylus acutus*) considerando que la mayor actividad de los cocodrilos se realiza en los vasos III y IV. Asimismo, se prevé que con esta alternativa se favorecería la entrada de organismos acuáticos marinos y probablemente una mayor abundancia de alimento, con lo que se beneficiaría la población de esa especie, considerada en estatus de sujeta a protección especial.<sup>97</sup>

Asimismo, dentro del Apartado dedicado a la descripción del SAR del Proyecto TGNLM, la CFE señaló concretamente las medidas de prevención y mitigación que resultarían aplicables a cada uno de los impactos identificados derivados de las obras y/o actividades del Proyecto, de los cuales destacan los siguientes por su relación con la NOM-059-SEMARNAT-2001:

- En cuanto a la afectación de la vegetación de dunas costeras, se prevé la revegetación y forestación, estabilidad de taludes y diseño de escolleras y espigones.

La DGIRA señaló que las medidas eran coherentes con el impacto ambiental. Sin embargo, considerando la importancia de las dunas costeras como barrera protectora ante huracanes y el oleaje, solicitó a la Promovente desarrollar un Monitoreo periódico de las dunas y un Programa de Restauración de la Vegetación de Dunas Costeras.

- Respecto a la posible afectación directa o indirecta a las especies enlistadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001, se propone un Programa de rescate y reubicación de la fauna silvestre.

La DGIRA consideró coherente la medida propuesta por la CFE. Sin embargo, señaló que la Promovente debía realizar de manera previa un Estudio Prospectivo de Fauna, “no solamente para la distribución, riqueza, fragilidad y/o importancia ecológica de la avifauna y cocodrilo presentes en el SAR sino también para cualquier especie (...), independientemente si dicha especies se encuentra o no listada en la Norma NOM-059-SEMARNAT-2001”.

---

<sup>97</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 8 (f), p. 84-89.

- Respecto a la posible afectación directa o indirecta a las especies enlistadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001, tales como las tortugas marinas identificadas en la zona que se encuentran en peligro de extinción, la CFE planteó programar las actividades de construcción en temporada distinta a la de anidación y elaborar un Programa de Protección de especies en peligro de extinción (tortugas marinas).

La DGIRA puntualizó la necesidad de realizar dicho programa a través de un convenio con alguna instancia que esté desarrollando dicha tarea en la región, como la Universidad de Colima o los Campamentos Tortugueros de la SEMARNAT.

- En cuanto a la afectación del comportamiento de las tortugas marinas y aves por la iluminación de las instalaciones y buques, la Promovente planteó emplear un sistema de iluminación que evite la emisión de luz hacia la playa y mantener apagadas las luces de alta iluminación de cubierta de los buques cuando no exista personal presente.

La DGIRA refirió la necesidad de realizar un monitoreo de las poblaciones de aves, particularmente las enlistadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001, con el fin de confirmar la no afectación en su comportamiento reproductivo y, en su caso, aplicar las medidas de mitigación adicionales.

- La CFE refirió la afectación poco probable de la fauna marina por generación de ruido en el área del muelle y la operación de la TGNLM, respecto al cual prevé: (i) un Programa de protección para las especies vulnerables enlistadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001 y los apéndices de la CITES 2005, dentro de la ruta de transportación marítima y el muelle que incluirá un monitoreo para detectar la presencia de especies vulnerables al ruido con buques de GNL para en su caso, aplicar las medidas preventivas de mitigación que resulten aplicables; y, (ii) un Programa de protección para las especies vulnerables enlistadas en la NOM-059-SEMARNAT-2001 y los apéndices de la CITES 2005, dentro de la ruta de transportación marítima y el muelle que incluirá un monitoreo para detectar la presencia de especies vulnerables de mamíferos u otra fauna marina (incluyendo aves y tortugas marinas) en la periferia del área de construcción del muelle.

La DGIRA consideró que la medida planteada es congruente con el tipo de impacto identificado.<sup>98</sup>

Aunado a lo anterior, la DGIRA identificó que el ecosistema en donde incidirá el gasoducto ha sido alterado por el desarrollo de actividades industriales y agrícolas, resaltando que la zona del Proyecto fue destinada para la instalación de

---

<sup>98</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 9, pp. 112-114.

infraestructura de gasoductos tal y como lo prevé el PROETSLC. Además, la DGIRA advirtió que la Promovente señaló que en el área no existe vegetación forestal, por lo que tampoco se identificaron hábitats de importancia ecológica para la presencia de especies de flora y fauna que en términos de riqueza y abundancia ecológica puedan verse alteradas por la ejecución de las distintas obras y/o actividades que comprende el proyecto, sobre todo aquéllas de especie de flora y fauna que se encuentren en algún estatus de protección legal conforme a la NOM-059-SEMARNAT-2001.<sup>99</sup>

Habiendo considerado lo anterior, la DGIRA decidió autorizar de manera condicionada el Proyecto TGNLM, conforme a lo dispuesto en la Alternativa 2 Omega, incluyendo diversas condicionantes relacionadas con la NOM-059-SEMARNAT-2001, como son las siguientes:

1. Elaborar un programa de seguimiento de la calidad ambiental que deberá contener, al menos, los siguientes componentes del ambiente:

b) *“Un reporte sobre la biota marina existente una vez que haya definido el sitio propuesto la zona de las instalaciones marinas del proyecto, en el cual se identifiquen las condiciones del hábitat, la distribución de las especies y su relevancia ecológica en términos de su fragilidad e interacciones, determinando si existen o no especies en algún estatus de protección conforme a la NOM-059-SEMARNAT-2001, señalando las acciones, medidas e indicadores que se emplearían, que evidencien que por el procedimiento constructivo que se empleará para la realización de dicha infraestructura no se ocasionarían impactos relevantes diferentes a los valorados en la documentación presentada y, en su caso, establecer medidas adicionales para su prevención y mitigación.”*

c) *Señalar y describir los indicadores, acciones y medidas que considerará para evitar las afectaciones por colisión en los mamíferos y quelonios marinos que de acuerdo a su temporalidad pueden estar presentes en la ruta de navegación y zona costera del proyecto (...).”<sup>100</sup>*

2. Elaborar un Estudio Prospectivo de Protección y Conservación de la Biodiversidad, el cual deberá contener lo siguiente:

- *“Objetivos*
- *Metodología*
- *Técnicas que se aplicarán*
- *Calendarización de las actividades a desarrollar*
- *Una descripción sobre la importancia ecológica de la especies faunísticas identificadas y los servicios ambientales que brindan dichas especies en el SAR y área de influencia del proyecto*

<sup>99</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 9, pp. 115.

<sup>100</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, pp. 130.

- La ubicación de los sitios en donde se distribuyen las especies faunísticas identificadas, así como la localización de las zonas de alimentación, reproducción y/o alimentación de las mismas.
- Una descripción de cuáles podrían ser los efectos que se presentarían sobre las especies faunísticas identificadas durante las distintas etapas del proyecto, señalando su magnitud de los efectos y los indicadores que se utilizarían para evidenciar si dicha magnitud es significativa o no, incluyendo las acciones que se realizarán para prevenir o minimizar los efectos, en este sentido, la promovente deberá incluir la evidencia técnica científica que demuestre que no existirán afectaciones significativas sobre dichas especies y, en caso contrario, la descripción de las medidas que se utilizaron para prevenir o minimizar las afectaciones identificadas.
- El análisis técnico científico que sustente que no existirán afectaciones a las especies faunísticas identificadas, en cuanto a sus patrones de distribución, comportamiento o hábitos alimenticios.
- La estimación de los costos involucrados en la elaboración e instrumentación del programa, desglosando el costo de toda y cada una de las acciones que comprende, así como los costos directos e indirectos para su elaboración y ejecución.”<sup>101</sup>

Por lo que respecta a la efectiva aplicación de la NOM-022-SEMARNAT-2003, los Peticionarios refieren que:

“2.14. De acuerdo con este mismo precepto, la SEMARNAT debió haber negado la autorización en razón de que:

a) contravino la LGEEPA, su Reglamento en materia de Impacto Ambiental y a las normas oficiales mexicanas NOM-059-SEMARNAT-2001 y NOM-022-SEMARNAT-2003, específicamente los numerales 4.0, 4.1, 4.3, 4.12, 4.23, 4.28, 4.29, 4.37, 4.38, 4.40;

b) (...)

2.15 Tampoco cuenta con los estudios necesarios que demuestren que el proyecto garantiza la integralidad del ecosistema de manglar o evita la fragmentación del humedal costero tal como se establece en los numerales 4.0, 4.1, 4.2, 4.3, 4.12, 4.33, 4.42 de la NOM-022-SEMARNAT-2003. (ANEXO 14).

Es importante hacer notar a este Secretariado que en el resolutivo de fecha 11 de Febrero de 2008 (Anexo 13) la DGIRA, autoriza el proyecto GNL de manera condicionada y en las páginas, de la 140 a la 143, en la condicionante 3, vuelve a solicitar un estudio de hidrodinámica “que demuestre de forma integral la manera en que incidirá el flujo hidrológico hacia los cuatro vasos de la laguna, por la apertura del canal de Tepalcates”. Por lo que es claro que la autoridad responsable, nunca contó con los estudios necesarios para llevar a cabo su evaluación ni menos aun para asegurar la no afectación a este importante humedal costero, lo que daña grave e irreversiblemente al ecosistema en su conjunto”.<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, pp. 138-139.

<sup>102</sup> Petición revisada, pp. 10 y 12.

Como consta en el Expediente relativo a la evaluación en materia de impacto ambiental del Proyecto TGNLM, el estudio de hidrodinámica referido por los Peticionarios no se había requerido a la Promovente previa la expedición de la autorización de impacto ambiental, sino como Condicionante número 3, por lo cual, no resulta procedente afirmar que la DGIRA “*debió haber negado*” la autorización referida. Para reforzar este razonamiento se estima pertinente señalar que ninguna disposición jurídica establece como requisito de las manifestaciones de impacto ambiental la presentación de un estudio de hidrodinámica. En particular, la especificación 4.0 de la NOM-022-SEMARNAT-2003 señala exclusivamente que tratándose de autorizaciones de impacto ambiental deberá contemplarse la integralidad del flujo hidrológico.

Para la debida consideración de la NOM-022-SEMARNAT-2003, la Autoridad Ambiental Federal requirió la siguiente información a la CFE:

1. [...].
2. [...].

Adicionalmente, la DGIRA, impuso a la Promovente la Condicionante 3 mediante la cual se solicitó la elaboración de un Estudio de Hidrodinámica a fin de evitar, atenuar o compensar los impactos ambientales derivados de las obras o actividades del proyecto, a fin de garantizar la integralidad del ecosistema de manglar y evita la fragmentación del humedal costero, tal como establecen los numerales 4.0, 4.1, 4.3, 4.12, 4.23, 4.28, 4.29, 4.37, 4.38 y 4.40 de la NOM-022-SEMARNAT-2003.

Adicionalmente, los Peticionarios refieren que la aplicación efectiva del Artículo 60 Ter de la LGVS implicaba la prohibición de las obras y actividades que integran el Proyecto TGNLM toda vez que:

*“2.19. El 2 de febrero de 2007 entró en vigor una modificación al Capítulo Especies y poblaciones en riesgo y prioritarias para la conservación de la Ley General de Vida Silvestre, que incorporó el artículo 60 Ter, el cual dispone: “Queda prohibida la remoción, relleno, trasplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar, del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.*

*2.20. Sin embargo, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental no consideró esta nueva disposición, que prohibía el desarrollo de un proyecto como TGNLM ubicado en una zona de manglar y cuya implementación modifica de manera significativa el flujo hidrológico del ecosistema del manglar de la Laguna de*

Cuyutlán.<sup>103</sup> (Énfasis añadido).

El Secretariado comparte la interpretación errónea de los Peticionarios respecto del artículo 60 Ter de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS) al manifestar, en su Primera Determinación que:

**“v. El artículo 60 TER de la LGVS**

*19. Esta disposición entró en vigor el 12 de febrero de 2007, antes de que la DGIRA emitiera la autorización de impacto ambiental del Proyecto GNL Manzanillo el 11 de febrero de 2008 y cae dentro del concepto de legislación ambiental ya que prohíbe las actividades que afectan el ecosistema formado por las zonas de mangle y, claramente, su objeto es el de proteger este aspecto del medio ambiente”.* (Énfasis añadido).

El Gobierno de México no comparte la interpretación del Secretariado y los Peticionarios sobre la naturaleza prohibitiva y los alcances del artículo 60 Ter de la LGVS, toda vez que dicho dispositivo no establece una prohibición absoluta, sino una obligación para la autoridad administrativa de que cualquier obra o actividad que se pretenda desarrollar en zonas de Manglar, no afecten la integralidad del ecosistema, es decir, que no se afecte su estructura funcional. Para ello dispone que no podrá haber afectación a la integralidad del flujo hidrológico, del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos.

Lo anterior implica que sólo podrán llevarse a cabo aquellas obras o actividades que no afecten los elementos señalados en el Artículo 60 Ter, y la única manera de saber si hay tal afectación o no es por medio de la evaluación en materia de impacto ambiental. Es decir, el artículo 60 Ter de la LGVS no impone una prohibición, sino una restricción a las actividades susceptibles de ser desarrolladas en un ecosistema de manglar. Esta interpretación ha sido confirmada por el Poder Judicial de la Federación en la sentencia recaída al Juicio de Amparo 438/2007-II, tramitado ante el Juez Tercero de Distrito del Estado de Quintana Roo y en la cual se establece claramente que el mecanismo a través del cual se valoran por la Autoridad Ambiental Federal los supuestos comprendidos en el artículo 60 Ter de la LGVS es precisamente la evaluación de impacto ambiental prevista en el artículo 28 de la LGEEPA (Anexo 20):

*“ Ciertamente, el hecho de que los artículos 60 ter y segundo, párrafo del 99 de la Ley General de Vida Silvestre prevean, entre otras cuestiones, las siguientes prohibiciones: de la remoción, relleno, transplante, poda, o cualquier obra o actividad que afecte la integralidad del flujo hidrológico del manglar; del ecosistema y su zona de influencia; de su productividad natural; de la capacidad*

---

<sup>103</sup> Páginas 11, 12 y 13.

*de carga natural del ecosistema para los proyectos turísticos; de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje; o bien de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, o que provoque cambios en las características y servicios ecológicos, no evidencia que sean disposiciones de naturaleza autoaplicativa, en virtud de que no constituyen prohibiciones abstractas y generales para los destinatarios de la norma, sino que establecen a su favor algunas excepciones a las obligaciones de no hacer que describe el legislador en los propios dispositivos legales, a saber: que se exceptúan de tal prohibición las obras que tengan por objeto proteger, restaurar, investigar o conservar las áreas del manglar; ; así como la condición de que las obras y actividades de aprovechamiento no extractivo que se lleven a cabo en manglares, deberán sujetarse a las disposiciones previstas por el artículo 28 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.”*

Por lo tanto, la lectura sesgada que llevan a cabo los Peticionarios, y que adopta el Secretariado de la CCA, es contraria al texto de la Ley y a la interpretación sistemática de la misma, que ya ha sido establecida por el Poder Judicial de la Federación.

Así, bajo la interpretación adecuada del artículo 60 Ter de la LGVS, en el Considerando 8 de la autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, la DGIRA evaluó si en el Proyecto TGNLM se actualizan los supuestos de prohibición contenidos en dicho dispositivo legal a partir de la información aportada por la CFE y demás documentación contenida en el Expediente [...].<sup>104</sup> De lo anterior, la DGIRA concluyó que la Alternativa 2 Omega no actualiza los supuestos de afectación a que se refiere el artículo 60 Ter de la LGVS, con base en las siguientes consideraciones:

- Integralidad del flujo hidrológico del manglar, del ecosistema y su zona de influencia:

*“Una vez analizadas las características generales de la Alternativa 2 Omega (...) se arriba a la conclusión de que la incidencia directa sobre 0.8 hectáreas de manglar ubicadas en ambos márgenes del Canal de Tepalcates, no afecta la integralidad del flujo hidrológico del manglar que forma parte de dicho sistema lagunar”.*

*Esto es así, porque la Alternativa en análisis al ampliar el Canal de Tepalcates incrementa el flujo hidrológico del mar hacia la laguna de Cuyutlán, impulsando las corrientes hacia el centro de la misma, con lo cual favorecerá la circulación hacia los vasos II, III y IV y minimizará el estrés fisiológico que actualmente presenta el manglar en el Sistema Lagunar de Cuyutlán por la falta de movimiento de agua, el bajo recambio de agua y la acumulación de sedimentos y modificación del hidropereodo.*

*(...)*

---

<sup>104</sup> S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 8, p. 93.

*Sin embargo, el análisis de los efectos ambientales de la Alternativa 2 Omega demuestra que el desarrollo del proyecto, no solamente mejorará los flujos hídricos y la salinidad del agua sino también los servicios ambientales del ecosistema de manglar al permitir el incremento de nutrientes y la oxigenación así como el cambio de las condiciones físico químicas del sistema”.<sup>105</sup>*

- Integralidad de la productividad natural del ecosistema de manglar y la integralidad de las zonas de anidación, reproducción, refugio, alimentación y alevinaje:

*“Cobertura y densidad del manglar ubicado dentro de las coordenadas geográficas 19° 01' 09.87” latitud norte y 104° 15' 19.31” longitud oeste en la Laguna de Cuyutlán. (...)*

*(...)*

*En este sentido, el desarrollo de la Alternativa 2 Omega propiciará la recuperación hidrodinámica con lo cual la vegetación ribereña del mangle se recuperará y con ello los servicios ambientales que ofrece para la totalidad del Sistema Lagunar de Cuyutlán”*

*(...)*

*Presencia de las aves como indicadores del estado de salud del manglar.*

*(...)*

*Por lo anterior, la zona de manglar en la cual la alternativa de análisis incide directamente no es una zona de anidación, reproducción, refugio, alimentación ni de alevinaje de la fauna presente en el lugar; por lo tanto, con el desarrollo del proyecto, no existirá incidencia alguna para las aves*

*Presencia de las aves como indicadores del estado de salud del manglar.*

*(...)*

*De ahí que aunque los efectos de la alternativa en estudio repercutan sobre las 0.8 hectáreas de mangle, esta repercusión favorecerá el desarrollo de cadenas tróficas en el manglar presente en el resto del Sistema Lagunar de Cuyutlán, al rehabilitar la hidrodinámica del mismo.<sup>106</sup>*

- Integralidad de las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales. La DGIRA consideró que *“con el desarrollo del proyecto, no se afectarán las interacciones entre el manglar, los ríos, la duna, la zona marítima adyacente y los corales, sobre todo estos últimos, ya que no existe presencia de los mismos en el sitio”.<sup>107</sup>*
- Cambios en las características y servicios ecológicos del manglar:

<sup>105</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 8, pp. 93-95.

<sup>106</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 8, pp. 95-97.

<sup>107</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 8, p. 99.

*“(...)si bien el proyecto incide en 0.8 hectáreas de manglar de un total de 436.09, no provocará cambios en las características y servicios ecológicos del manglar existente en el Sistema Lagunar de Cuyutlán, por el contrario, provocará la recuperación del SAR y sus beneficios ambientales al asegurar su capacidad de carga lo que generará una recuperación del mangle”. 108*

#### **IV. 10. Aplicación efectiva de los artículos 35 Bis de la LGEEPA y 22 y 46 del REIA, relativos a la supuesta caducidad del trámite de evaluación de impacto ambiental. <sup>109</sup>**

Los Peticionarios refieren que la autorización en materia de impacto ambiental del proyecto TGNLM se emitió fuera del término de ley, violando con ello lo dispuesto en los artículos 35 Bis de la LGEEPA, 22 y 46 del REIA y 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA), al aseverar que:

*2.23. El 21 de mayo de 2007, mediante oficio no. S.G.P.A./DGIRA/DESEI/0712/07 (ANEXO 16) la DGIRA informa a la CFE su determinación de ampliar el plazo por sesenta días más y por una sola vez, en razón de la complejidad del proyecto TGNLM, de acuerdo al artículo 35 BIS último párrafo de la LGEEPA, y 46 del Reglamento de la LGEEPA en materia de impacto ambiental. Sin embargo, la autorización se emitió fuera del término de ley, hasta el 11 de febrero de 2008, esto es, seis meses después del tiempo establecido. Con lo que se viola la LGEEPA, el Reglamento de la LGEEPA en materia de Evaluación de Impacto Ambiental, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (artículo 60).<sup>110</sup>*

Al respecto, el Secretariado en su Primera Determinación concluyó pertinente estimar para su ulterior análisis las disposiciones citadas por los Peticionarios, toda vez que, a su juicio, dichas disposiciones tienen como propósito principal la protección al ambiente:

*“iv. Los artículos 30, 35 y 35 BIS de la LGEEPA; 4 fracción IV, 13 fracción III, 22 y 46 del REIA, y 60 de la LFPA 18. Las disposiciones citadas de la LGEEPA y del REIA se consideran para su análisis, toda vez que tienen como propósito principal la protección del medio ambiente al: establecer los requisitos que deben cumplir los promoventes de una obra o infraestructura para obtener la autorización en materia de impacto ambiental; sentar los criterios que la Semarnat debe considerar durante el procedimiento de evaluación y autorización de impacto ambiental; prever la posibilidad de llevar a cabo una consulta pública durante tal procedimiento, y fijar los plazos del procedimiento de evaluación del impacto ambiental. Respecto de la disposición citada de la LFPA, que prevé la caducidad de los*

<sup>108</sup> Autorización S.G.P.A./DGIRA.DG.0465.08, Considerando 8, p. 100.

<sup>109</sup> Segunda Determinación, página 23. Apartado IV, inciso g).

<sup>110</sup> Petición original pp. 12 y 13; Petición revisada, pp. 12 y 13.

procedimientos por causas imputables al interesado, el Secretariado la considera para su análisis pero sólo en la medida en que está relacionada con la aplicación efectiva de los términos y plazos previstos en el REIA.<sup>111</sup>

En su Segunda Determinación, el Secretariado solicitó a la Parte una respuesta respecto a los artículos 22 y 46 del REIA, 35 Bis de la LGEEPA y 60 de la LFPA, relativos a la supuesta caducidad del trámite de evaluación de impacto ambiental del Proyecto TGNLM.<sup>112</sup>

El Gobierno de México no comparte la interpretación del Secretariado respecto del carácter de legislación ambiental de los preceptos referidos, toda vez que los artículos 22 y 46 del REIA, 35 Bis de la LGEEPA y 60 de la LFPA no tienen como propósito principal proteger el medio ambiente o prevenir un peligro contra la vida o la salud humana, sino establecer el procedimiento mediante el cual se faculta a la SEMARNAT para solicitar información adicional que le permita evaluar el proyecto; establecer los plazos para la emisión de las resoluciones en materia de impacto ambiental; facultar a la SEMARNAT para declarar la caducidad del trámite en los términos del artículo 60 de la LFPA; y regular el procedimiento de la caducidad.

Independientemente de lo anterior, la Parte considera infundadas las aseveraciones contenidas en la Petición SEM-09-002 en el sentido de que la CFE no cumplió en tiempo con el requerimiento efectuado por la DGIRA a través del oficio [...], por lo cual, al sujetarse el procedimiento de evaluación de impacto ambiental y resultar aplicable el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, estaba obligada a declarar la caducidad del procedimiento.

Con relación a este punto, cabe destacar que el fundamento legal para solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones a la MIA se sustenta en los artículos 35 Bis de la LGEEPA y 22 del REIA. En efecto, los artículos mencionados establecen lo siguiente:

**ARTICULO 35 BIS.-** La Secretaría dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la recepción de la manifestación de impacto ambiental deberá emitir la resolución correspondiente.

La Secretaría podrá solicitar aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la manifestación de impacto ambiental que le sea presentada, suspendiéndose el término que restare para concluir el procedimiento. En ningún caso la suspensión podrá exceder el plazo de sesenta días, contados a partir de que ésta sea declarada por la Secretaría, y siempre y cuando le sea entregada la información requerida.

---

<sup>111</sup> Primera Determinación, p. 7.

<sup>112</sup> Segunda Determinación, p. 23.

Excepcionalmente, cuando por la complejidad y las dimensiones de una obra o actividad la Secretaría requiere de un plazo mayor para su evaluación, éste se podrá ampliar hasta por sesenta días adicionales, siempre que se justifique conforme a lo dispuesto en el reglamento de la presente Ley.

**ARTICULO 22.** En los casos en que la manifestación de impacto ambiental presente insuficiencias que impidan la evaluación del proyecto, la Secretaría podrá solicitar al promovente, por única vez y dentro de los cuarenta días siguientes a la integración del expediente, aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones al contenido de la misma y en tal caso, se suspenderá el término de sesenta días a que se refiere el artículo 35 Bis de la Ley.

La suspensión no podrá exceder de sesenta días computados a partir de que sea declarada. Transcurrido este plazo sin que la información sea entregada por el promovente, la Secretaría podrá declarar la caducidad del trámite en los términos del artículo 60 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

De los preceptos legales invocados podemos observar que el Legislador Federal estableció que cuando la Administración Pública Federal, en este caso representada por la DGIRA, advierta que la MIA tenga deficiencias, podrá solicitar al promovente por única vez que se aclare, rectifique o amplíe la información contenida.

En el presente asunto, existe evidencia en el expediente respectivo que acredita fehacientemente el hecho de que la autoridad administrativa formuló el requerimiento al Promovente, mediante oficio número [...], mismo que le fue notificado el 02 de febrero del mismo año, el cual fue desahogado en tiempo y forma el 4 de mayo del mismo año, mediante el cual, la Promovente remitió la información adicional requerida.<sup>113</sup>

Asimismo, los Peticionarios aseveran que la autoridad debió declarar la caducidad del trámite porque a su parecer la información adicional se presentó fuera de todo plazo legal, lo que en el caso como se puede advertir no ocurrió así, sustentando su determinación en el artículo 60 de la LFPA.

A fin de determinar si la figura invocada por los Peticionarios se encuentra apegada a derecho, se hace necesario valorar el alcance y contenido del artículo 60 de la LFPA, cuyo texto indica:

**“ARTICULO 60. En los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le**

---

<sup>113</sup> En el cómputo de los plazos debe tomarse en consideración que en México, los días 5 de febrero, 21 de marzo, 5 y 6 de abril y 1º de mayo fueron días inhábiles.

**advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo.** Expirado dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la presente Ley.

(...)

Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.”

Del precepto legal invocado podemos observar que el Legislador Federal estableció que la Administración Pública Federal, en este caso, a través de la DGIRA, sólo podrá caducar los procedimientos administrativos cuando se verifiquen los siguientes supuestos:

- i) Que habiéndose iniciado un procedimiento a instancia de parte, se produzca su paralización por causas imputables al solicitante.
- ii) Que la autoridad advierta al solicitante que transcurridos los tres meses se producirá la caducidad.

En el presente asunto no existe evidencia en el Expediente que acredite que la autoridad administrativa haya advertido a la Promovente que transcurridos los tres meses, se produciría la caducidad del procedimiento, y no existe porque la información adicional se presentó en tiempo y forma.

Ahora bien, toda vez que estamos ante un procedimiento efectuado a instancia de parte, para que se pueda configurar la caducidad por inactividad procesal, lo que en el presente caso no ocurrió, la autoridad tendría que advertirle al solicitante que la inactividad en el trámite por tres meses causaría la caducidad del procedimiento, para así de esa manera se podría determinar el archivo y la caducidad de su solicitud, situación que no aconteció, por lo cual, la declaración de la caducidad a que aluden los Peticionarios, no podía haberse dictado en el caso del Proyecto TGNLM por la DGIRA.

**IV.11. Aplicación efectiva del artículo 47 del REIA, en relación con la supuesta violación de condicionantes establecidas en la autorización de impacto ambiental del Proyecto TGNLM.** <sup>114</sup>

[...]

**IV.12. Artículos 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 32 Bis de la LOAPF. (Inciso 72 de la Segunda Determinación).** <sup>117</sup>

El artículo 4º Constitucional establece en su párrafo cuarto el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Respecto de su inclusión dentro de la Petición SEM/09-002, el Secretariado ha apuntado en su Primera Determinación lo siguiente<sup>118</sup>:

*“El Secretariado ha determinado previamente que el párrafo cuarto del artículo 4 de la Constitución Federal se ajusta al concepto de legislación ambiental, ya que su propósito principal es la protección del medio ambiente o bien la prevención de un peligro contra la vida o la salud humana, y también que lo puede incluir en su análisis siempre que se complemente con el análisis de la legislación ambiental en cuestión”.*

Esta Parte coincide con la interpretación del Secretariado, en el sentido de que la aplicación de la garantía contenida en el Artículo 4º no puede darse de manera aislada, sino a través de la legislación secundaria expedida por el Congreso de la Unión conforme a las atribuciones que le confiere la fracción XXIX-G del propio texto Constitucional para expedir leyes que establezcan la concurrencia de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Esta interpretación se ve también sustentada en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de reformas a la Constitución para incluir el párrafo cuarto del Artículo 4º que nos ocupa, en la cual se explicó que:

*“...el establecimiento de este derecho en el cuerpo constitucional dará un sustento claro e incuestionable para su propia reglamentación, **a través de***

---

<sup>114</sup> Segunda Determinación, página 23. Apartado IV, inciso h).

<sup>115</sup> [...]

<sup>116</sup> [...]

<sup>117</sup> Página 23.

<sup>118</sup> Primera determinación, página 6.

***la legislación secundaria**, así como de las competencias de la Federación, las entidades federativas y los municipios en materia de protección al ambiente y la preservación del equilibrio ecológico, mismas que deberán ser ejercidas por las autoridades administrativas en beneficio de los titulares del derecho público subjetivo que se confiere”.*<sup>119</sup> (Énfasis añadido).

Así, corresponde a las leyes secundarias en la materia, establecer los mecanismos necesarios para hacer efectivo el derecho constitucional referido mediante la reglamentación de los principios, instrumentos de política, criterios, medios de defensa y demás presupuestos jurídicos para objetivar el derecho constitucional referido, como se ha interpretado claramente por el Poder Judicial de la Federación, en criterios como el que se transcribe a continuación:

**MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. CONCEPTO, REGULACIÓN Y CONCRECIÓN DE ESA GARANTÍA.**<sup>120</sup>

El artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionado el 28 de junio de 1999, consagra el derecho subjetivo que tiene todo individuo a un **medio ambiente adecuado** para su desarrollo y bienestar. Asimismo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al **medio ambiente** en el territorio nacional está regulada directamente por la Carta Magna, dada la gran relevancia que tiene esta materia. En este sentido, la protección del **medio ambiente** y los recursos naturales es de tal importancia que significa el "interés social" de la sociedad mexicana e implica y justifica, en cuanto resulten indisponibles, restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, precisa y puntualmente, **en las leyes que establecen el orden público.** Es así, que la Norma Oficial Mexicana de Emergencia NOM-EM-136-ECOL-2002, protección ambiental-especificaciones para la conservación de mamíferos marinos en cautiverio, en sus puntos 5.8.7 y 5.8.7.1, prohíbe la exhibición temporal o itinerante de los cetáceos. **Ahora bien, de los artículos 4o., párrafo cuarto, 25, párrafo sexto y 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, interpretados de manera sistemática, causal teleológica y por principios, se advierte que protegen el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable. La protección de un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, así como la necesidad de proteger los recursos naturales y la preservación y restauración del equilibrio**

<sup>119</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/leyes/Default.htm>

<sup>120</sup> Tesis: I.4o.A.447 A. Localización: Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXI, enero de 2005,. página: 1799.

ecológico son principios fundamentales que buscó proteger el Constituyente y, si bien, éste no define de manera concreta y específica cómo es que ha de darse dicha protección, precisamente la definición de su contenido debe hacerse con base en una interpretación sistemática, coordinada y complementaria de los ordenamientos que tiendan a encontrar, desentrañar y promover los principios y valores fundamentales que inspiraron al Poder Reformador. CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. (Énfasis añadido).

Así, es de concluirse que en México, la actualización del derecho conferido por el párrafo cuarto de la Constitución, se da entonces a través de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión con fundamento en la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional antes referido, con la finalidad de proteger el derecho de las personas a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, el adecuado uso y explotación de los recursos naturales, la preservación y restauración del equilibrio ecológico y el desarrollo sustentable, como son la LGEEPA, la Ley General de Vida Silvestre, la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, por lo cual, para efectos de la Petición SEM/09-002, la valoración de la aplicación efectiva del párrafo cuarto del Artículo Cuarto constitucional deberá, en todo caso, llevarse a cabo, no de manera aislada o abstracta, sino desde la interpretación sistemática, integral y complementaria de la legislación secundaria aplicable en los términos en que se ha informado en la presente Respuesta de Parte, con base en la cual se ha llevado a cabo la evaluación de impacto ambiental de los proyectos referidos en la Petición SEM-009-02, realizada por la SEMARNAT en atención a las facultades que le confiere, entre otras disposiciones el artículo 32 bis de la LOAPF, en tanto norma de competencia de la Administración Pública Federal.

## **V. CONCLUSIONES.**

Por todo lo expuesto, el Gobierno de México considera que el presente caso no amerita la elaboración de un Expediente de Hechos.

En primer término, México ha notificado al Secretariado en la presente Respuesta la existencia de diversos procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio y judiciales en trámite que: i) han sido iniciados de manera oportuna por la Parte; ii) corresponden a los previstos por el Artículo 45 (3) del ACAAN; y iii) versan sobre las mismas cuestiones que las aseveraciones contenidas en la Petición SEM/09-002 e implican la revisión, por parte de las instancias nacionales competentes, de la aplicación de las mismas disposiciones jurídicas que los Peticionarios consideran se ha omitido aplicar efectivamente por México. Mientras estos procedimientos continúen en trámite en México, no puede aseverarse que se ha incumplido la legislación ambiental de la Parte toda vez que en los mismos

se esta valorando si, como lo aseveran los Peticionarios, se han contravenido las disposiciones jurídicas aplicables, lo cual constituye una vía adicional para promover la aplicación efectiva de la legislación nacional para la protección del medio ambiente en el país. Se estima que la revisión paralela por parte del Secretariado de la CCA, duplicaría los esfuerzos realizados e interferiría con la resolución de los procedimientos aludidos en México. Esto por si mismo constituye un elemento suficiente para que no se continúe con el presente procedimiento por operación del artículo 14(3)(a).

En esta Respuesta se ha incluido un apartado en el cual se exponen algunas consideraciones sobre la admisión de la Petición, a la luz de las dos determinaciones emitidas por el Secretariado. Si bien estas cuestiones no tienen un efecto sobre la admisión ya acordada de la Petición SEM-09-002, la Parte considera que es importante precisar los supuestos que, conforme al Artículo 14 (1) y (2) del ACAAN, deben tomarse en consideración para resolver sobre las cuestiones que ameritan ser incluidas en el procedimiento de peticiones ciudadanas. Lo anterior porque de la revisión puntual del cumplimiento de estos supuestos depende en gran medida la efectividad del procedimiento de peticiones ciudadanas mediante el cual no deben imponerse cargas procesales excesivas a las Partes, sino promoverse el cumplimiento de los objetivos del Acuerdo y reforzar la cooperación entre las mismas.

Asimismo México ha mostrado que en la modificación de los instrumentos de planeación territorial y la evaluación en materia de impacto ambiental referidos por los Peticionarios ha sido considerada y aplicada de manera efectiva la legislación ambiental de la Parte.

En esta Respuesta se proporciona también la interpretación de la Parte respecto de las disposiciones jurídicas nacionales que, por cumplir los supuestos previstos por el artículo 45 (2) del ACAAN, pueden considerarse legislación ambiental al tener como propósito principal la protección del medio ambiente. Para el Gobierno de México, la identificación de las disposiciones que pueden ser objeto de análisis bajo el procedimiento de peticiones ciudadanas también debe llevarse a cabo aplicando un criterio estricto, respetuoso de los alcances de cooperación que las Partes del ACAAN han establecido. Tomando en consideración que en el presente caso están involucradas atribuciones de las autoridades de los tres órdenes de Gobierno en México, en este documento se expone también la interpretación de la Parte sobre la manera en la cual se articula la actuación de dichas autoridades en materia de protección al ambiente, bajo un principio de concurrencia en el ámbito de sus respectivas competencias.

Bajo estos principios el Gobierno de México ha dado puntual respuesta a cada una de las cuestiones requeridas en las Determinaciones del Secretariado. En esta Respuesta se explican las razones y las atribuciones conforme a las cuales las autoridades estatales y municipales han llevado a cabo la actualización de los instrumentos de planeación territorial de su competencia. En el caso del Programa Regional de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Subcuenca Laguna de

Cuyutlán, por ejemplo, se ha demostrado que, contrario a lo aseverado por los Peticionarios, el Gobierno del Estado de Colima llevó a cabo su actualización integral, aumentando las áreas destinadas a la protección, disminuyendo las zonas cubiertas anteriormente por políticas de aprovechamiento y proponiendo, incluso, la declaración de los humedales de la Laguna como área natural protegida y sitio Ramsar.

En el apartado dedicado a la aplicación nacional de la Convención de Ramsar, aun y cuando la Laguna de Cuyutlán no ha sido incluida en la Lista de la misma, se ha demostrado que México ha sido incluso reconocido recientemente por el propio Secretariado de dicha Convención mediante un certificado otorgado por primera vez a nivel mundial por su excelencia en la instrumentación de los compromisos relacionados con la protección de los humedales en su territorio, al haber designado, hasta ahora, 130 sitios Ramsar, de los cuales 56 son áreas naturales protegidas.

También en esta Respuesta se ha explicado cómo, mediante el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de los proyectos PSGLPM y TGNLM, la Parte ha llevado a cabo la aplicación efectiva de las disposiciones jurídicas de protección al ambiente. De la información proporcionada queda mostrado claramente, no solamente que los Peticionarios no han siquiera presentado evidencia en ningún caso de la omisión de la aplicación efectiva de la legislación ambiental de México, sino que, de la evaluación de ambos proyectos se han establecido las condicionantes y medidas de mitigación necesarias para promover el desarrollo sustentable de las obras y actividades respectivas.

Por lo expuesto en esta respuesta de Parte, los Estados Unidos Mexicanos considera que la Petición SEM/09/002 (Humedales en Manzanillo) debe desecharse en virtud de las improcedencias y razones señaladas en la presente Respuesta.

En caso de que el Secretariado, a pesar de las causales de improcedencia que se hacen valer y de las demás consideraciones apuntadas en este documento, decide entrar al análisis de la mencionada Petición, téngase por presentada la respuesta de Parte que *Ad cautelam* contiene el presente documento y por virtud del cual debe concluirse y no recomendar la elaboración de un expediente de hechos.

**ATENTAMENTE  
EL TITULAR DE LA UNIDAD**

**LIC. WILEHALDO CRUZ BRESSANT**

CJM/ARS/LBC