

---

## Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

### Notificación al Consejo conforme al artículo 15(1) de que se amerita la elaboración de un expediente de hechos

<b>Peticionario:</b>	Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré
<b>Representado por:</b>	Fernando Guillermo Velázquez Pérez Raúl Amparo Guerrero Borraz María Alejandra Aldama Pérez Angélica Espinosa Interiano
<b>Parte:</b>	Estados Unidos Mexicanos
<b>Fecha de la petición original:</b>	29 de noviembre de 2011
<b>Fecha de la petición revisada:</b>	11 de junio de 2012
<b>Fecha de la notificación:</b>	15 de noviembre de 2013
<b>Núm. de petición:</b>	SEM-11-002 ( <i>Cañón del Sumidero II</i> )

---

#### I. RESUMEN EJECUTIVO

1. Los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN o “Acuerdo”) establecen un proceso que permite a cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental presentar una petición en la que aseveren que una Parte del Acuerdo está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. El Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (el “Secretariado” de la “CCA”)<sup>1</sup> examina, en primer lugar, las peticiones para determinar si satisfacen los criterios establecidos en el artículo 14(1) del Acuerdo. En caso de que la petición efectivamente satisfaga tales requisitos, el Secretariado procede a considerar las disposiciones del artículo 14(2) para determinar si procede solicitar una respuesta a la Parte aludida en la petición. Si a la luz de cualquier respuesta proporcionada por la Parte y, de conformidad con lo previsto en el Acuerdo, el Secretariado considera que la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos, así lo informa al Consejo. Al notificar al Consejo, el Secretariado presenta una explicación suficiente de su razonamiento para hacer tal recomendación, de conformidad con el artículo 15(1).<sup>2</sup> Mediante el voto de las dos terceras partes, el Consejo puede girar instrucciones al Secretariado para la elaboración de un expediente de hechos.<sup>3</sup>
2. El 25 de febrero de 2010, el Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré (el “Peticionario”) presentó ante el Secretariado la petición SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*) en conformidad con el artículo 14 del ACAAN.<sup>4</sup> Luego de que el

---

<sup>1</sup> La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) fue creada en 1994 mediante el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) del 13 de septiembre de 1993, reimpresso en: 32 I.L.M. 1480 (1993), suscrito por Canadá, México y los Estados Unidos (las “Partes”) y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 21 de diciembre de 1993 [ACAAN]. Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

<sup>2</sup> Si desea conocer a detalle las diversas etapas del proceso, así como anteriores expedientes de hechos y determinaciones del Secretariado, consulte el sitio web de la CCA: <[www.cec.org/peticiones](http://www.cec.org/peticiones)>.

<sup>3</sup> ACAAN, Artículo 15(2), nota 1 *supra*.

<sup>4</sup> SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*) Petición con base en el artículo 14(1) (25 de febrero de 2010), disponible en: <<http://goo.gl/Zi3xw>> (consulta realizada el 11 de julio de 2012).

Secretariado solicitara una versión revisada a la petición *Cañón del Sumidero*,<sup>5</sup> y ante la falta de respuesta del Peticionario, el Secretariado notificó que el trámite de la SEM-10-001 había concluido.<sup>6</sup>

3. El 29 de noviembre de 2011, el Peticionario presentó ante el Secretariado de la CCA una nueva petición en conformidad con el artículo 14(1) del ACAAN.<sup>7</sup> El Peticionario asevera que México está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental respecto de las operaciones de una cantera de la que se obtienen materiales pétreos que supuestamente están ocasionando daños al Parque Nacional Cañón del Sumidero, en Chiapas, México.
4. El 10 de mayo de 2012, el Secretariado determinó que la petición en cuestión no cumplía con todos los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 14(1) del ACAAN.<sup>8</sup> El 11 de junio de 2012, el Peticionario presentó ante el Secretariado una petición revisada<sup>9</sup> en conformidad con el inciso 6.2 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte* (las “Directrices”).
5. El 6 de septiembre de 2012, el Secretariado determinó que la petición revisada SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*) cumplía con todos los requisitos de admisibilidad del artículo 14(1) y solicitó, conforme a los criterios establecidos en el artículo 14(2), una respuesta al gobierno de México.<sup>10</sup> El 27 de noviembre de 2012, el Secretariado recibió una respuesta de México a la petición SEM-11-002.<sup>11</sup>
6. Luego de analizar la petición a la luz de la respuesta de México, el Secretariado determinó que la petición SEM-11-002 amerita la elaboración de un expediente de hechos, por las razones que se exponen a continuación.

## II. RESUMEN DE LA PETICIÓN

7. Esta sección incluye el resumen de las aseveraciones hechas en la petición original que fueron también incluidas en la versión revisada.<sup>12</sup> Asimismo, contiene el resumen de las aclaraciones y otra información solicitada por el Secretariado en su determinación conforme al artículo 14(1) del 10 de mayo de 2012.

---

<sup>5</sup> SEM-10-001 (*Cañón del Sumidero*) Determinación con base en el artículo 14(1) (14 de junio de 2010) <<http://goo.gl/tnfn8>> (consulta realizada el 11 de julio de 2012).

<sup>6</sup> Secretariado de la CCA, Comunicado A14/SEM/10-001/11/COM (15 de julio de 2010). Sobre la petición *Cañón del Sumidero* tramitada en 2010, consúltese la página de la CCA con el registro de dicha petición en: <<http://goo.gl/NfwuH>> (consulta realizada el 11 de julio de 2012).

<sup>7</sup> SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*) Petición con base en el artículo 14(1) (29 de noviembre de 2011), disponible en: <<http://goo.gl/Gjifw>> (consulta realizada el 12 de enero de 2012), p. 1 [Petición original].

<sup>8</sup> SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*) Determinación con base en el artículo 14(1) (10 de mayo de 2012), disponible en: <<http://goo.gl/ICRfx>> (consulta realizada el 11 de julio de 2012) [Determinación artículo 14(1)].

<sup>9</sup> SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*) Petición revisada con base en el artículo 14(1) (11 de junio de 2012) [Petición revisada].

<sup>10</sup> SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*) Determinación con base en el artículo 14(1) y 14(2) (6 de septiembre de 2012), disponible en: <<http://goo.gl/tifYe>> (consulta realizada el 12 de mayo de 2013) [Determinación artículo 14(1) y (2)].

<sup>11</sup> SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*), Respuesta de México con base en el artículo 14(3) (23 de noviembre de 2012) [Respuesta].

<sup>12</sup> Las referencias que se incluyen en esta sección corresponden a las aseveraciones manifestadas en la petición revisada.

8. El Peticionario asevera que México está omitiendo la aplicación efectiva de la legislación ambiental respecto de la supuesta operación irregular de una cantera, que se afirma, está ocasionando daños al área natural protegida Parque Nacional Cañón del Sumidero.<sup>13</sup> El Peticionario asevera que México está omitiendo la aplicación efectiva de los artículos 28: fracciones X, XI y XIII, 47 *bis*: fracción II-inciso h), 50, 64, 65, 111 *bis*, 155, 156 y 170 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA);<sup>14</sup> 17 y 17 *bis*: inciso G), fracción II del Reglamento de la LGEEPA en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera (RPCCA);<sup>15</sup> 18 del Reglamento de la LGEEPA en materia del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RRETC);<sup>16</sup> 80, 81, 88: fracción XIII y 94 del Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas (RANP);<sup>17</sup> el inciso 5.4.2 de la Norma Oficial Mexicana NOM-025-SSA1-1993 (la “NOM-025”)<sup>18</sup> y la Norma Oficial Mexicana NOM-081-SEMARNAT-1994 (la “NOM-081”).<sup>19</sup>
9. El Peticionario señala que desde 1963 la empresa denominada Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V. (la “Empresa”), ha estado operando una cantera de la cual se extraen materiales que son procesados “para la obtención de calhidra, caliche, grava, gravilla, granzón y otros productos destinados a la construcción”. El Peticionario asevera que la cantera se encuentra dentro del Parque Nacional Cañón del Sumidero, declarado área natural protegida (ANP) mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de diciembre de 1980.<sup>20</sup>
10. Respecto del ANP Parque Nacional Cañón del Sumidero (el “Parque” o el “Cañón del Sumidero”), el Peticionario asevera que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) no ha publicado un plan de manejo, “ni se han invitado a los residentes de Cahuaré, ni al Comité Promejoras [el Peticionario]” a una reunión para formular dicho plan en conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA;<sup>21</sup> que las actividades de la Empresa dentro del ANP en cuestión no se ajustan a las permitidas por el artículo 50 de la LGEEPA;<sup>22</sup> que conforme al artículo 64 de la LGEEPA la Empresa “debería demostrar [...] su capacidad técnica y económica para llevar a cabo su explotación sin causar deterioro ambiental”; que las actividades productivas se sujetan a disposiciones sobre sustentabilidad en el aprovechamiento de recursos conforme a los artículos 80 y 81 del RANP,<sup>23</sup> y que conforme al artículo 88: fracción XIII del RANP es

<sup>13</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, pp. 1-3, 5, 11-12.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 3-4, 6, 8, 11 y 13.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 8 y 11.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>18</sup> NOM-025-SSA1-1993 *Salud Ambiental. Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto a las partículas menores de 10 micras (PM10). Valor permisible para la concentración de partículas menores de 10 micras (PM10) en el aire ambiente, como medida de protección a la salud de la población*, Diario Oficial de la Federación (DOF), 26 de septiembre de 2005. Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 9.

<sup>19</sup> NOM-081-SEMARNAT-1994 *Que establece los límites máximos permisibles de emisión de ruido de las fuentes fijas y su método de medición*, DOF, 13 de enero de 1995. Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 12.

<sup>20</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 1. Véase también: *Decreto por el que se declara Parque Nacional, con el nombre de Cañón del Sumidero el área descrita en el Considerando Quinto, y se expropia a favor del Gobierno Federal una superficie de 217.894, 190 m<sup>2</sup>, ubicada en el estado de Chiapas*, DOF, 8 de diciembre de 1980, disponible en: <<http://goo.gl/liocT>> (consulta realizada el 12 de enero de 2012), citado en: Petición revisada, nota 9 *supra*.

<sup>21</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 3.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>23</sup> *Idem*.

necesaria la previa autorización de la Semarnat para actividades de explotación minera, cuyos requisitos están descritos en el artículo 94 de dicho reglamento.

11. En relación con las autorizaciones y licencias con que debe contar la Empresa, el Peticionario asevera que desde 2003 la Semarnat no ha recibido solicitud alguna para la actualización de la licencia de funcionamiento de la Empresa, por lo que supuestamente no cuenta con dicho permiso,<sup>24</sup> y sostiene que, a partir de la entrada en vigor de la LGEEPA, la Empresa debió ajustarse a las disposiciones en materia de impacto ambiental establecidas en el artículo 28: fracciones X, XI y XIII de la LGEEPA.<sup>25</sup>
12. Con respecto a la contaminación del ambiente por emisiones a la atmósfera, el ruido y el impacto en la salud pública, el Peticionario asevera que la Semarnat no está realizando el monitoreo de la calidad del aire, ni cuenta con un registro de emisiones de la Empresa al tratarse de una fuente de jurisdicción federal conforme a los artículos 111 *bis* de la LGEEPA y 17 y 17 *bis* inciso G, fracción II del RPCCA;<sup>26</sup> sostiene además que la Secretaría del Medio Ambiente y Vivienda (la “Semavi”) del estado de Chiapas no está llevando a cabo el monitoreo de la calidad del aire conforme a la NOM-025;<sup>27</sup> y que la Semarnat omite la aplicación efectiva de los artículos 155 y 156 de la LGEEPA<sup>28</sup> y la NOM-081 en relación con las emisiones de ruido detectadas en las inmediaciones de la Empresa.<sup>29</sup>
13. El Peticionario asevera que “la destrucción de esta área está alterando de manera irreversible el hábitat de la fauna y la flora [del ANP en cuestión] [y] la salud de la población” de Ribera Cahuaré.<sup>30</sup> El Peticionario cita el artículo 170 de la LGEEPA que autoriza a la Semarnat a establecer medidas de seguridad cuando existe riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública.<sup>31</sup>

### III. RESUMEN DE LA RESPUESTA

14. La respuesta de México a la petición, de fecha 27 de noviembre de 2012, se divide en una sección en la que se notifica al Secretariado sobre la existencia de procedimientos pendientes conforme al artículo 14(3) del ACAAN y seis otras que responden a las aseveraciones del Peticionario.

#### A) Existencia de procedimientos pendientes

15. México notifica al Secretariado sobre la existencia de tres procedimientos pendientes de resolución —iniciados por el Peticionario— relativos a ciertos asuntos planteados en la Petición, que sostiene encuadran en la definición de “procedimiento judicial o administrativo” previsto en el artículo 45(3) del ACAAN.<sup>32</sup> Uno es en materia de cambio de uso de suelo forestal (expediente núm. PFPA/14.3/2C.27.2/0031/2009), otro en materia de impacto ambiental (expediente núm. PFPA/14.3/2C.27.5/0046/2009), y el

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 12.

<sup>30</sup> *Idem.*

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 10-11.

<sup>32</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, pp. 3-4.

último en materia de contaminación de la atmósfera (expediente núm. PFFPA/14.3/2C.27.2/0023-11).<sup>33</sup> México solicita al Secretariado que mantenga como confidencial la información relativa a dichos procedimientos.<sup>34</sup>

16. Con base en el artículo 14(2)(c) del ACAAN, México solicita que el proceso de la Petición se dé por terminado parcialmente, es decir, únicamente en lo que se refiere a las aseveraciones en materia de contaminación de la atmósfera e impacto ambiental.<sup>35</sup> Sin perjuicio de lo anterior, México responde a las aseveraciones de la Petición.

## B) Sobre las aseveraciones de la petición SEM-11-002

### i) **La supuesta omisión de aplicar los artículos 111 bis de la LGEEPA y 17 y 17 bis, inciso G, fracción II del RPCCA relativos a la calidad del aire a la empresa Cales y Morteros del Grijalva S.A. de C.V.**

17. México señala que el primer párrafo del artículo 111 bis de la LGEEPA establece la obligación para las empresas consideradas como fuentes fijas de jurisdicción federal, de obtener una licencia de funcionamiento de la Semarnat, a la que se refiere el artículo 18 del RPCCA. El artículo 111 bis de la LGEEPA señala también que el artículo 17 del RPCCA determina las obligaciones concretas en materia de emisión de contaminantes a la atmósfera a que deberán sujetarse dichas empresas. La Parte sostiene que estos artículos no son operativos *per se* para las autoridades gubernamentales, las cuales no los pueden cumplir directamente. Asevera sin embargo que México tiene la obligación de verificar el cumplimiento de dichos artículos por conducto de la Profepa bajo el procedimiento de inspección y vigilancia, de conformidad con el título sexto de la LGEEPA y el artículo 49 del RPCCA. Al respecto, México señala que ha iniciado de manera oportuna procedimientos administrativos de conformidad con el artículo 5(1)(j) del ACAAN.<sup>36</sup>
18. En lo que se refiere a los demás párrafos del artículo 111 bis de la LGEEPA, México sostiene que el segundo párrafo no establece ninguna obligación, ya que constituye un catálogo que enuncia los tipos de empresas que se califican como “fuentes fijas de jurisdicción federal” para efectos de la LGEEPA y que el tercer párrafo establece que los subsectores industriales deberán ser definidos por un reglamento, lo cual se satisface mediante el artículo 17 bis del RPCCA.<sup>37</sup>
19. Tras describir el procedimiento para la obtención de una licencia de funcionamiento conforme a lo establecido en los artículos 18, 19 y 20 del RPCCA,<sup>38</sup> México asevera que la Semarnat otorgó el 24 de mayo de 1999 a la empresa Cales y Moteros del Grijalva, S.A. de C.V., una licencia de funcionamiento, la cual establecía términos y condicionantes conforme a lo dispuesto en el artículo 17 del RPCCA.<sup>39</sup> Señala además que esta licencia fue actualizada por la Semarnat el 22 de abril de 2009,<sup>40</sup> previa

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 4-10.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 14-15.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 16.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.

<sup>40</sup> El documento de la respuesta hace referencia a 1999, mientras que de una consulta de sus anexos la fecha correcta es 2009.

- solicitud de la Empresa. México precisa que dicha actualización fue expedida con una vigencia indeterminada, y que en esa ocasión se añadieron condicionantes, entre las cuales estaba la obligación de cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas relativas a límites máximos permisibles de emisiones de contaminantes a la atmósfera.<sup>41</sup>
20. México detalla las acciones emprendidas por la Profepa para verificar el cumplimiento de las obligaciones que las autorizaciones emitidas conforme a la legislación ambiental impuestas a la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., en materia de emisión de contaminantes a la atmósfera. Además de reiterar que ya existe un procedimiento pendiente de resolución en la materia, enumera varios procedimientos administrativos ya concluidos instaurados como consecuencia de denuncias populares presentadas por el Peticionario.<sup>42</sup>
21. México asevera que, tras una denuncia popular recibida el 2 de mayo de 2002,<sup>43</sup> se identificaron durante una visita de inspección del 2 de septiembre de 2002 irregularidades que presumiblemente conllevaban la violación de los artículos 111 *bis* de la LGEEPA y 17: fracciones I, II, IV, V, VI, 18, 21 y 23 del RPCCA,<sup>44</sup> las cuales — afirma la Parte— incluían la ausencia de una licencia de funcionamiento actualizada que comprendiera las fuentes de emisiones operadas por la Empresa; la falta de una evaluación, registro e inventario de emisiones de contaminantes a la atmósfera y la omisión en canalizarlas, y la ausencia de una bitácora de operación y mantenimiento de equipos de proceso y control y emisiones fugitivas de polvos.<sup>45</sup> Lo anterior resultó — según afirmación de la Parte— en una concentración de partículas superior a las establecidas por la norma NOM-024-SSA1-1993, la cual afecta la calidad del aire de la zona y constituye un riesgo de daño a la salud de la población aledaña.<sup>46</sup> México narra que, como resultado de dicha inspección, se ordenó la clausura parcial temporal como medida de seguridad y se dictaron medidas de urgente aplicación para eliminar las emisiones fugitivas de polvos. La Parte indica, además, que el 6 de diciembre de 2002 se instauró un procedimiento administrativo mediante el cual la Profepa ratificó, eventualmente, la medida de seguridad impuesta. Sin embargo, el 28 de julio de 2006 la Profepa ordenó concluir dicho procedimiento por supuestos vicios en la orden de inspección.<sup>47</sup>
22. México narra que el 5 de noviembre de 2008 la Profepa recibió una denuncia popular,<sup>48</sup> la cual llevó a la instrumentación de un expediente administrativo<sup>49</sup> dentro del cual se realizó una inspección, el 15 de diciembre de 2008, en la que se observaron irregularidades tales como la emisión de partículas suspendidas totales no canalizadas y fugitivas, y la ausencia de una licencia de funcionamiento actualizada. México indica que mediante una resolución administrativa, con fecha de 26 de febrero de 2009, la Profepa concluyó que la Empresa infringía los artículos 111 *bis*, 113, 121 de la LGEEPA; 10, 11 del RRETC; y 17: fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, 18, 21, 23, 26

<sup>41</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, pp. 17-18.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 18-24.

<sup>43</sup> Denuncia popular núm. D.Q. 113/02 (2 de mayo de 2002).

<sup>44</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 23: Profepa, Delegación Chiapas, Oficio núm. E07.SJ.307/2002 en el expediente núm. CH.SJ/VI-004/02 (6 de diciembre de 2002).

<sup>45</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 19.

<sup>46</sup> *Idem.* Se hace notar que el Consejo de la CCA ha estimado que las NOM en materia de calidad del aire emitidas por la Secretaría de Salud *no son*, conforme a lo notificado por México, legislación ambiental. Véase: Resolución de Consejo 12-04 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*).

<sup>47</sup> *Ibid.*, pp. 19-20.

<sup>48</sup> Denuncia popular núm. PFPA/CHIS/DQ/78/0031/2008 (5 de noviembre de 2008).

<sup>49</sup> Expediente administrativo núm. PFPA/CHISS/47/0134/2008.

del RPCCA, entre otras disposiciones. Sin embargo, la autoridad determinó concluir el trámite del expediente administrativo puesto que la propia autoridad había detectado supuestos vicios en el acta de inspección.<sup>50</sup>

23. La Parte respondió que la Profepa emitió una nueva orden de inspección,<sup>51</sup> ejecutada mediante una visita de inspección del 6 de mayo de 2009,<sup>52</sup> en la que se identificaron irregularidades consistentes en la falta de una licencia de funcionamiento actualizada, y se constató la omisión de medir e inventariar emisiones, por lo que la Profepa instauró un procedimiento administrativo<sup>53</sup> e impuso medidas correctivas con vistas a la instalación de equipos de control para el 100 por ciento de las partículas suspendidas totales que emitidas por la Empresa; la elaboración de un inventario de las emisiones contaminantes, y la actualización de la licencia de funcionamiento que contemplara las nueve fuentes de emisiones adicionales encontradas durante la visita de inspección.<sup>54</sup> El 1 de octubre de 2009, la Profepa emitió una resolución administrativa,<sup>55</sup> mediante la cual se impuso a la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., una multa por la violación de los artículos 17: fracciones I, IV y VIII, 21 y 23 del RPCCA, y 10: fracción V del RRETC, y determinaba la realización de medidas correctivas. Con base en esta resolución, la Profepa dio fin al procedimiento de denuncia popular del 5 de noviembre de 2008.<sup>56</sup> El 30 de agosto de 2010, previa demanda de la Empresa ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), se declaró por dicha instancia la nulidad lisa y llana de la Resolución 2388/2009.<sup>57</sup> Luego de la emisión de la sentencia del tribunal, la Profepa inició un nuevo procedimiento administrativo que aún se encuentra pendiente de resolución.<sup>58</sup>

**ii) La supuesta omisión de aplicar el artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081-Semarnat-1994 relativos a la emisión de ruido a la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V.**

24. México argumenta que no se advierte en la Petición cuáles son las omisiones específicas en la aplicación efectiva del artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081.<sup>59</sup> México indica que la aplicación del artículo 155 de la LGEEPA y de la NOM-081 respecto de fuentes fijas que funcionan como establecimientos industriales —como es el caso de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V.— compete al gobierno del estado de Chiapas, conforme al artículo 7: fracción VII de la LGEEPA.<sup>60</sup>
25. México señala además que el 29 de octubre de 2002 el Instituto de Historia Natural y Ecología (IHNE) del estado de Chiapas efectuó un monitoreo de emisiones de ruido a la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., en seguimiento a una solicitud del Peticionario, lo que —México asevera— demuestra que la Parte aplicó efectivamente su legislación ambiental al haber investigado las presuntas violaciones y al haber concluido

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 20-22.

<sup>51</sup> Orden de inspección núm. E07.SII.0061/2009 (21 de abril de 2009).

<sup>52</sup> Acta de inspección núm. PFFA/027/0061/2009 (6 de mayo de 2009).

<sup>53</sup> El procedimiento administrativo PFFA/14.2/2C.27.1/0047-09.

<sup>54</sup> Respuesta, p. 22.

<sup>55</sup> Resolución administrativa 2388/2009 (1 de octubre de 2009).

<sup>56</sup> Respuesta, p. 23.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>59</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>60</sup> *Ibid.*, p. 26.

que las emisiones de ruido de la Empresa rebasaron la NOM-081.<sup>61</sup> La Parte narra que, como resultado de otra visita de inspección practicada el 14 de noviembre de 2002, en la que se confirmaron infracciones en materia de ruido, el IHNE instauró el procedimiento administrativo núm. UAJ/006/002, el cual dio lugar a una sanción económica a la Empresa, equivalente a 600 días del salario mínimo vigente en el estado de Chiapas.<sup>62</sup>

26. La Parte destaca que, derivado del procedimiento administrativo núm. CH.SJ/VI-004/02 instrumentado a raíz de la denuncia popular núm. D.Q. 113/02, se ordenó a la Empresa ajustarse a los límites máximos permisibles de emisión de ruido.<sup>63</sup> México señala que, entre las condicionantes impuestas en la actualización a la licencia de funcionamiento de la Empresa, estaba observar los niveles establecidos en la NOM-081.<sup>64</sup>

**iii) La supuesta omisión de aplicar los criterios de preservación del equilibrio ecológico del Parque Nacional Cañón del Sumidero, de conformidad con los artículos 50 y 64 de la LGEEPA, y 80, 81: fracción II, incisos b) y c), 88: fracción XIII y 94 del RANP**

27. México argumenta que los artículos 81: fracción II, incisos b) y c), 88: fracción XIII y 94 del RANP no son aplicables a las actividades de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., toda vez que la piedra caliza no cae dentro del ámbito de la Ley Minera, tal como se describe en sus artículos 2, 4 y 5.<sup>65</sup> México precisa que, al no ser el aprovechamiento de la piedra caliza un asunto de jurisdicción federal, las autoridades estatales son las competentes en materia de prevención y control de la contaminación generada por dichas actividades, de conformidad con el artículo 7, fracción X, de la LGEEPA, mientras que la prevención y el control de la contaminación atmosférica generada por las actividades de fabricación de la cal sí competen a las autoridades federales, de conformidad con el artículo 111 *bis* de la LGEEPA y el artículo 17 *bis*, fracción G) II del RPCCA.<sup>66</sup>
28. En cuanto a la aplicación del artículo 50 de la LGEEPA, México señala que dicha disposición únicamente establece un catálogo de las actividades permitidas dentro de las áreas naturales protegidas y por lo tanto no se trata de una disposición que pueda aplicarse directamente.<sup>67</sup>
29. Respecto de la aplicación del artículo 80 del RANP, México apunta que esta disposición no obliga a la Semarnat a establecer —en un instrumento jurídico específico— las tasas o límites de cambio aceptables y las capacidades de carga que regulen los usos y aprovechamientos que se lleven a cabo dentro del Parque. Señala que el decreto de creación del Parque Nacional Cañón del Sumidero está en proceso de modificación a fin de sentar bases para la elaboración de un programa de manejo, el cual será un instrumento adecuado para definir el “límite de cambio aceptable” y la “capacidad de carga” del Parque.<sup>68</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, pp. 25-26.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 27-28.

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp. 29-30.

<sup>64</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 31.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>67</sup> *Idem.*

<sup>68</sup> *Ibid.*, p. 34.

30. Finalmente, en cuanto a la aplicación del artículo 64 de la LGEEPA, según el cual el otorgamiento de licencias para el aprovechamiento de recursos en áreas naturales protegidas debe ser conforme a las leyes aplicables, declaratorias de creación y programas de manejo, México refiere a las medidas de aplicación ya mencionadas que ha tomado respecto de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V.<sup>69</sup>

**iv) La supuesta omisión de aplicar el procedimiento de evaluación en materia ambiental previsto por el artículo 28, fracción X, XI y XII de la LGEEPA a las actividades de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V.**

31. México reconoce que las instalaciones de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., se encuentran en su totalidad dentro de la superficie del Parque, por lo que, con fundamento en el artículo 28, fracción XI, de la LGEEPA, sus actividades requieren de autorización en materia de impacto ambiental. La Parte señala que esta empresa no ha sometido ninguna solicitud en ese sentido;<sup>70</sup> sin embargo, México sostiene que ha iniciado procedimientos administrativos para corregir y sancionar el incumplimiento de la Empresa.<sup>71</sup>

32. México señala que, el 27 de febrero de 2004, la administración a cargo del Cañón del Sumidero presentó una denuncia popular<sup>72</sup> en contra de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., por ocasionar daños al ambiente derivados de contaminación del Río Grijalva, cambio de uso de suelo y desmonte de selva baja.<sup>73</sup> Sostiene que estos hechos ya estaban siendo atendidos por la Profepa al momento de presentarse la denuncia, por lo que fue atendida en el procedimiento administrativo núm. CH.SJ/VI-001/2003 instrumentado el 29 de julio de 2004. Mediante dicho procedimiento, se ordenaron varias medidas de seguridad, entre cuales destaca la suspensión de actividades de extracción mientras no se contara con la autorización de impacto ambiental y la de cambio de uso de suelo.<sup>74</sup> Sin embargo, como lo señala la Parte, previa solicitud de la Empresa, la Profepa declaró la nulidad de este acto y cerró el procedimiento el 14 de diciembre de 2004 porque la Empresa había iniciado sus actividades años antes de que entrara en vigor la legislación en materia de impacto ambiental, la cual no se podía aplicar de forma retroactiva. México luego indica que la legislación en cuestión es aplicable a todas aquellas ampliaciones o modificaciones que la Empresa quisiera realizar, por lo que las actividades de inspección y vigilancia prosiguieron, de las cuales resultó otro procedimiento administrativo que sigue pendiente de resolución.<sup>75</sup>

33. Asimismo, México menciona que, con base en la denuncia popular interpuesta por el Peticionario el 5 de noviembre de 2008,<sup>76</sup> se instauraron otros dos procedimientos administrativos, uno en materia forestal y otro en materia de impacto ambiental.<sup>77</sup> Asimismo, México hace referencia a otra denuncia popular interpuesta el 24 de marzo

---

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 36-37.

<sup>72</sup> Denuncia popular núm. DQ/049/2004 (27 de febrero de 2004).

<sup>73</sup> Respuesta, p. 37.

<sup>74</sup> *Ibid.*, pp. 37-38.

<sup>75</sup> *Idem.*

<sup>76</sup> Denuncia popular PFFA/CHIS/DQ/79/0240/2008 (5 de noviembre de 2008).

<sup>77</sup> *Ibid.*, p. 39.

de 2009 por la administración del Cañón del Sumidero<sup>78</sup> y sostiene que los hechos señalados en aquella ya habían sido atendidos mediante dicho procedimientos administrativos. La Parte asevera que la Profepa concluyó las dos denuncias populares que aquí se refieren en octubre de 2009 al resolverse el procedimiento administrativo sancionando a la empresa en materia forestal. México reitera que los dos procedimientos administrativos antes mencionados aún se encuentran pendientes de resolución.<sup>79</sup>

34. La Parte añade que la Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural (Semahn) del estado de Chiapas instauró un procedimiento administrativo<sup>80</sup> en contra de la Empresa por la falta de autorización previa en materia de impacto ambiental, lo que contravino los artículos 79, fracción V, 87, 193 y 194 y demás de la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas. El procedimiento concluyó con la imposición de una multa a la Empresa.<sup>81</sup>

**v) La supuesta omisión de proteger el equilibrio ecológico del Parque Nacional Cañón del Sumidero con medidas de seguridad de conformidad con el artículo 170 de la LGEEPA**

35. México argumenta que en la Petición no se advierten hechos concretos de los que pueda derivarse una omisión en la aplicación efectiva del artículo 170 de la LGEEPA.<sup>82</sup> La Parte hace notar que la aplicación de medidas de seguridad o, en su caso, la abstención de la autoridad de ordenar dichas medidas, es una facultad discrecional del gobierno de México en los términos del artículo 45(1)(a) del ACAAN, tal como lo demuestra la expresión “podrá” del artículo 170 de la LGEEPA, por lo que no se puede considerar que México haya incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de dicha disposición.<sup>83</sup>

36. Sin perjuicio de lo anterior, la Parte alude a los procedimientos antes mencionados en los que —con fundamento en el artículo 170 de la LGEEPA— se ordenaron medidas de seguridad. Al respecto, la Profepa ordenó la clausura parcial temporal de la Empresa por violaciones en materia de contaminación atmosférica;<sup>84</sup> y la clausura temporal de las actividades de la Empresa por violaciones en materia de impacto ambiental.<sup>85</sup> Por otro lado, en materia de cambio de uso de suelo e impacto ambiental, existen dos procedimientos en curso cuya información es reservada.<sup>86</sup>

**vi) El estado que guarda la elaboración de un programa de manejo para el Parque Nacional Cañón del Sumidero en aplicación del artículo 65 de la LGEEPA**

37. México señala en primer lugar que el régimen jurídico vigente y aplicable en el momento de la expedición del decreto de creación del Parque Nacional Cañón del

<sup>78</sup> Denuncia popular PFPA/14.7/2C.28.2/0120-09 (24 de marzo de 2009).

<sup>79</sup> *Ibid.*, pp. 39-40.

<sup>80</sup> Se refiere al procedimiento administrativo núm. SEMAVIHN/UAJ/AAA/031/2010.

<sup>81</sup> *Ibid.*, pp. 40-41.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 44.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 46-47. Se refiere al procedimiento administrativo núm. CH.SJ/VI-004/02 instaurado en seguimiento de la denuncia popular núm. D.Q.113/02.

<sup>85</sup> *Ibid.*, pp. 47-48. Se refiere al procedimiento administrativo núm. CH.SJ/VI-001/2003.

<sup>86</sup> *Ibid.*, pp. 48-50. Se refiere a los procedimientos administrativos núms. PFPA/14.3/2C.27.2/0031/2009 y PFPA/14.3/2C.27.5/0046/2009.

Sumidero en 1980 era la Ley Forestal, y en particular sus artículos 62, 63, 65, 66, 68, 69, 70, 71 y 72, los cuales no establecían la obligación de elaborar un programa de manejo en un plazo determinado.<sup>87</sup> México señala que la LGEEPA entró en vigor en 1988 y fue hasta entonces cuando se estableció en su artículo 65 la obligación de expedir un programa de manejo para las áreas naturales protegidas que se decretaran a partir de la entrada en vigor de dicha disposición. México sostiene que esa disposición no es posible aplicarla retroactivamente al Parque Nacional Cañón del Sumidero.<sup>88</sup>

38. Sin perjuicio de lo anterior, la Parte sostiene que está tomando medidas para atender varios problemas que actualmente aquejan al Parque, entre los cuales destacan el crecimiento de asentamientos humanos irregulares en los municipios de Tuxtla Gutiérrez y Chiapa de Corzo; la expansión de la frontera agropecuaria, y la extracción de material pétreo dentro del polígono del Parque. Según México, para ello necesita primero modificar el decreto de creación del Parque con el fin de establecer las bases técnicas y jurídicas necesarias para la expedición del programa de manejo correspondiente.<sup>89</sup> La Parte señala que para conformarse con el requisito previo a la expedición de un decreto modificatorio de un área natural protegida previsto en el artículo 64 del RANP, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) se encuentra en la etapa final de elaboración del estudio previo justificativo (EPJ). México asevera que la propuesta de modificación del decreto que contendrá el EPJ habrá de prever: la modificación de la superficie del Parque para atender algunas inconsistencias; el establecimiento de una zonificación y subzonificación que permita la regulación de las actividades que se llevan a cabo y la conservación de sus ecosistemas, y el establecimiento de modalidades y limitaciones de uso y aprovechamiento de los recursos naturales de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la LGEEPA.<sup>90</sup> Finalmente, la Parte indica que, de conformidad con el artículo 47 del RANP, el EPJ, una vez concluido, será puesto a disposición del público para su consulta por un plazo de 30 días, y los comentarios y las observaciones que en su caso el Peticionario externe durante la consulta pública deberán ser considerados por la Semarnat.<sup>91</sup>
39. Para concluir, México sostiene que su respuesta contiene información suficiente respecto de las aseveraciones de la Petición y considera innecesaria la elaboración de un expediente de hechos.<sup>92</sup>

#### IV. ANÁLISIS

##### A) Consideración de la respuesta a la luz de la notificación de la Parte sobre la existencia de procedimientos pendientes conforme al artículo 14(3)

###### i) Consideraciones preliminares

40. El artículo 14(3)(a) del ACAAN establece:

La Parte notificará al Secretariado en un plazo de 30 días y, en circunstancias excepcionales en un plazo de 60 días posteriores a la entrega de la solicitud:

---

<sup>87</sup> *Ibid.*, pp. 52-53.

<sup>88</sup> *Ibid.*, pp. 52-54.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>90</sup> *Ibid.*, pp. 54-55.

<sup>91</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>92</sup> *Ibid.*, pp. 56-57.

- (a) si el asunto es materia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución, en cuyo caso el Secretariado no continuará con el trámite; [...]<sup>93</sup>

41. El artículo 45(3)(a) del ACAAN define el término de “procedimiento judicial o administrativo” como:

[U]na actuación judicial, cuasi judicial o administrativa realizada por una Parte de manera oportuna y conforme a su legislación. Dichas actuaciones comprenden: la mediación; el arbitraje; la expedición de una licencia, permiso, o autorización; la obtención de una promesa de cumplimiento voluntario o un acuerdo de cumplimiento; la solicitud de sanciones o de medidas de reparación en un foro administrativo o judicial; la expedición de una resolución administrativa; [...]

42. El Secretariado debe considerar cualquier notificación sobre un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución en conformidad con el artículo 45(3)(a).<sup>94</sup> Al analizar la notificación de la Parte sobre la existencia de procedimientos en curso, el Secretariado analiza entonces si el trámite de dicho procedimiento ha sido iniciado por la Parte —aclarando en su caso si hay cuestiones que también hayan sido iniciadas por el Peticionario—; si es oportuno de acuerdo con su legislación; si está relacionado con cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la petición, y si el procedimiento invocado puede resolver potencialmente el asunto planteado en la petición.<sup>95</sup>

43. México sostiene que existen procedimientos judiciales o administrativos pendientes que guardan identidad con los asuntos planteados en la petición, y que abordar en un expediente de hechos las cuestiones en ellos planteadas podría “ocasionar que este instrumento interfiriera con los sistemas nacionales de aplicación de la legislación de la Parte, o que duplicaran la revisión de los asuntos planteados simultáneamente ante la CCA y las instancias administrativas o judiciales nacionales”.<sup>96</sup> Por lo tanto —México sostiene— la existencia de tales procedimientos es causal de terminación parcial del proceso de la petición, es decir, únicamente por lo que hace a las aseveraciones “en materia de contaminación a la atmósfera e impacto ambiental”.<sup>97</sup>

44. Al respecto, si bien deben tomarse en cuenta la duplicación de esfuerzos y la interferencia con un litigio pendiente en el momento de decidir si continuar o no con el trámite de la petición, el Secretariado reitera que la elaboración de un expediente de hechos no constituye un procedimiento contencioso sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental y que no cuenta con autoridad jurisdiccional.<sup>98</sup> Asimismo, el artículo 15(3) del ACAAN deja abierta la posibilidad de otras medidas ulteriores que podrían adoptarse respecto de una petición, incluidos los procedimientos conforme al derecho interno de las Partes.<sup>99</sup>

<sup>93</sup> ACAAN, artículo 45(3)(a), nota 1 *supra*.

<sup>94</sup> SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009), §33.

<sup>95</sup> *Idem*.

<sup>96</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 5.

<sup>97</sup> *Idem*.

<sup>98</sup> Véase al respecto: SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009), §33.

<sup>99</sup> ACAAN, artículo 15(3), nota 1 *supra*: “La elaboración del expediente de hechos por el Secretariado, de conformidad con este Artículo, se hará sin perjuicio de cualesquiera medidas ulteriores que puedan adoptarse respecto a una petición.”

45. Una instrumentación consistente del Artículo 14 asegura, de manera general, la predictibilidad, transparencia y equidad del mecanismo de peticiones incluyendo, necesariamente, la consideración de una notificación de una Parte respecto de procedimientos pendientes. Históricamente el Secretariado ha interpretado de manera consistente la aplicación de los artículos 14(3) y 45(3) del Acuerdo.<sup>100</sup> El principio de transparencia que permea al Acuerdo sustenta lo anterior, pues el dar por terminada una petición con base en la sola aseveración de una de las Partes, sin que medie un análisis y razonamiento, puede menoscabar la credibilidad del mecanismo. El Secretariado tiene el deber de considerar en su totalidad las peticiones y respuestas de las Partes y, cuando así lo amerita, el Secretariado ha dado por terminado parcial o totalmente el trámite de una petición ciudadana por la existencia de un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolverse.
46. A continuación, el Secretariado analiza la notificación de México relativa a la existencia de procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolverse en conformidad con el artículo 45(3) del ACAAN, a fin de determinar si éstos en efecto se relacionan con las mismas cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la petición y, si en todo caso, la preparación de un expediente de hechos puede interferir o duplicar tales procedimientos.
47. Para desentrañar la importancia de determinar la materia sobre la que versan los procedimientos pendientes y, por lo tanto, la supuesta interferencia y la duplicación de esfuerzos, es imprescindible hacer referencia al concepto de *litispendencia*.<sup>101</sup> Hay litispendencia cuando se formulan “demandas con el mismo objeto y la misma causa entre las mismas partes ante tribunales de diferentes Estados”.<sup>102</sup> Por ejemplo, hay litispendencia cuando “una parte interpone ante un órgano jurisdiccional de un Estado contratante una demanda que tiene por objeto la anulación o la resolución de un contrato de compraventa internacional, cuando aún pende ante un órgano jurisdiccional de otro Estado contratante una demanda interpuesta por la otra parte y cuyo objeto es la ejecución del mismo contrato”.<sup>103</sup>
48. México clasificó la información que notificó sobre los procedimientos pendientes como reservada, en conformidad con el artículo 19(2) del Acuerdo. Aunque México remitió al Secretariado una versión pública de su respuesta el 27 de noviembre de 2012,<sup>104</sup> ésta no presenta un resumen de la información confidencial que permita al Secretariado hacer

---

<sup>100</sup> El Secretariado tiene presente que siempre ha analizado a fondo las respuestas de la Parte conforme al artículo 14(3), y que el “compromiso con el principio de transparencia que permea al ACAAN [le] impide [...] interpretar el Acuerdo en el sentido de que éste lo autoriza a basarse en la sola afirmación de una Parte para determinar que se ha actualizado el supuesto del artículo 14(3)(a) y que el trámite de una petición debe darse por terminado”; SEM-01-001 (*Cytrar II*), Determinación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001). Cfr. asimismo SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de mayo de 2005); SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*), Notificación conforme al artículo 15(1) (5 de diciembre de 2005), y SEM-05-002 (*Islas Coronado*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007).

<sup>101</sup> Cfr. SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*) (8 de abril de 2009), §§ 23-24.

<sup>102</sup> Artículo 27 del Convenio relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil. Diario Oficial de la Unión Europea, 21 de diciembre de 2007.

<sup>103</sup> *Gubisch Maschinenfabrik KG vs. Giulio Palumbo*, asunto C-144/86, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

<sup>104</sup> Oficio núm. 11200007431, de fecha 23 de noviembre de 2012, emitido por la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Semarnat.

públicas sus consideraciones sobre la existencia de procedimientos pendientes de resolverse y sobre otros actos de aplicación conforme al artículo 14(3) del ACAAN. Por tanto, y en la medida de lo posible, a través de la presente notificación el Secretariado da a conocer públicamente sus razones respecto de los procedimientos pendientes notificados y otras acciones de aplicación instrumentadas por México, cuidando de no revelar información clasificada como confidencial. El Secretariado observa, entonces, que los segmentos conformados por los párrafos 54 a 58, 61, 63 a 65 y 67 a 68 son confidenciales, toda vez que contienen información reservada de la Parte.

49. Orientadas por los objetivos del Acuerdo,<sup>105</sup> las pueden Partes proporcionar un resumen de la información confidencial, pues de lo contrario se limita la posibilidad de hacer públicas las razones del Secretariado de que existan procedimientos pendientes de resolverse.

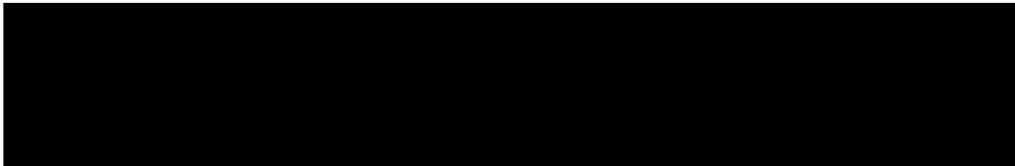
**ii) Los procedimientos iniciados por México**

50. El Secretariado ha analizado la información relacionada con los procedimientos notificados por México, y concluye que los asuntos que han sido objeto de tales recursos coinciden parcialmente con aseveraciones planteadas en la petición.
51. En el caso del procedimiento administrativo núm. PFPA/14.3/2C27.2/0031/2009 en materia forestal, el Secretariado determinó que éste no está pendiente de resolución, en el sentido del artículo 14(3)(a), ni se relaciona con las cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la petición, por lo que no puede justificar la terminación del trámite de la petición SEM-11-002. En cuanto al procedimiento administrativo núm. PFPA/14.3/2C.27.5/0046/2009 en materia de impacto ambiental, el Secretariado concluyó que dicho procedimiento —aunque pendiente de resolverse— no está relacionado con las cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la petición SEM-11-002, por lo que el Secretariado debe continuar con el examen de la aseveración en materia de impacto ambiental de la petición. En el caso del procedimiento administrativo núm. PFPA/14.3/2C.27.2/0023-11 en materia de contaminación de la atmósfera, el Secretariado determinó que su objeto coincide sólo parcialmente con aseveraciones de la petición, es decir con aquellas cuestiones relativas a la aplicación efectiva del artículo 17 del RPCCA, por lo que se da por terminado el examen de aplicación efectiva de dicha disposición, pero no de los artículos 111 *bis* de la LGEEPA y 17 *bis* inciso G) fracción II del RPCCA.
52. Sujeta a la confidencialidad de la información conforme al artículo 39(2) del ACAAN, el análisis de conformidad con los artículos 14(3) y 45(3) del ACAAN se presenta a continuación.

[Sección confidencial del párrafo 54 al 58 y 61]

**a) El procedimiento administrativo núm. PFPA/14.3/2C27.2/0031/2009 en materia forestal**

53.



<sup>105</sup> ACAAN, artículo 1(h) nota 1 *supra*: “Los objetivos de este Acuerdo son: [...] promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales.”

106  
107  
108

54. 109  
110

55. 111  
112

56. 113

[Redacted text block]

[Los dos párrafos que siguen a continuación no son confidenciales]

58. El Secretariado ya ha determinado que “cuando un gobierno está activamente comprometido en la consecución de medidas de aplicación en contra de uno o más actores implicados en una petición del artículo 14 [del ACAAN], el Secretariado tiene

---

106  
107  
108  
109  
110  
111  
112  
113

la obligación de terminar con el examen de las aseveraciones de no aplicación”.<sup>114</sup> En el procedimiento que se notifica, no parece que México esté “activamente” persiguiendo la imposición de medidas de aplicación a la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., puesto que el Secretariado no identificó a una autoridad jurisdiccional o administrativa que actualmente esté analizando el procedimiento núm. PFPA/14.3/2C27.2/0031/2009.

59. Ello también se confirma con la determinación del Secretariado en el sentido de que la sola posibilidad de que aún puedan interponerse recursos en contra de una negativa ficta,<sup>115</sup> no equivale a que decir que esté pendiente de resolverse, puesto que la actuación de la Parte no sería “oportuna” en los términos del artículo 45(3) del ACAAN.<sup>116</sup>

[Párrafo confidencial]

60.  A large black rectangular redaction covers the text of paragraph 60. Two small white boxes with the numbers 117 and 118 are visible within the redacted area.

[El párrafo que sigue a continuación no es confidencial]

61. En relación con el procedimiento administrativo núm. PFPA/14.3/2C27.2/0031/2009 en materia forestal, el Secretariado concluye que: (i) no es un procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución en conformidad con el artículo 45(3) del ACAAN y (ii) no está relacionado con cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la petición SEM-11-002.

**b) El procedimiento administrativo núm. PFPA/14.3/2C.27.5/0046/2009  
en materia de impacto ambiental**

[Sección confidencial del párrafo 63 al 65]

62.  A large black rectangular redaction covers the text of paragraph 62.

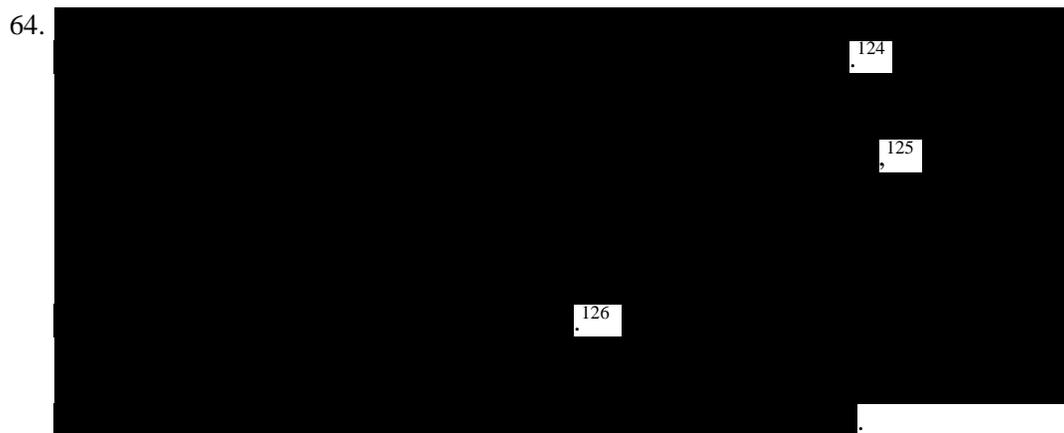
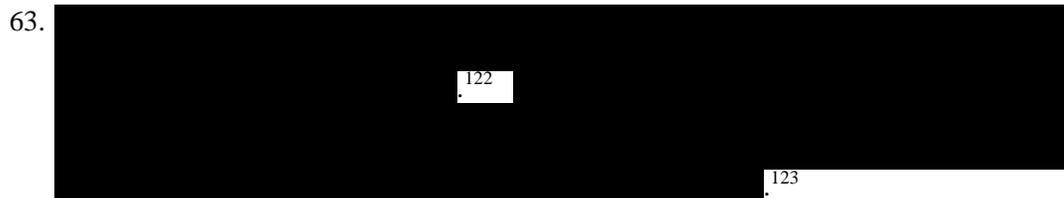
<sup>114</sup> SEM-96-003 (*Oldman River I*), Determinación conforme al artículo 15(1) (2 de abril de 1997), p. 3: “[...] where a government is actively engaged in pursuing enforcement-related measures against one or more actors implicated in an Article 14 submission, the Secretariat is obliged to terminate its examination of the allegations of non-enforcement.”

<sup>115</sup> “Según México, visto que los Recurrentes todavía podrían impugnar la presunta confirmación de la AIA, los procedimientos acumulados que se presentaron en octubre de 2004 y mayo de 2005 todavía están pendientes.” En: SEM-05-002 (*Islas Coronado*), Notificación conforme al artículo 15(1) (18 de enero de 2007), p. 14, disponible en: <<http://goo.gl/a1fdi>> (consulta realizada el 17 de junio de 2013).

<sup>116</sup> *Idem.*

<sup>117</sup>

<sup>118</sup>



[El párrafo que sigue a continuación no es confidencial]

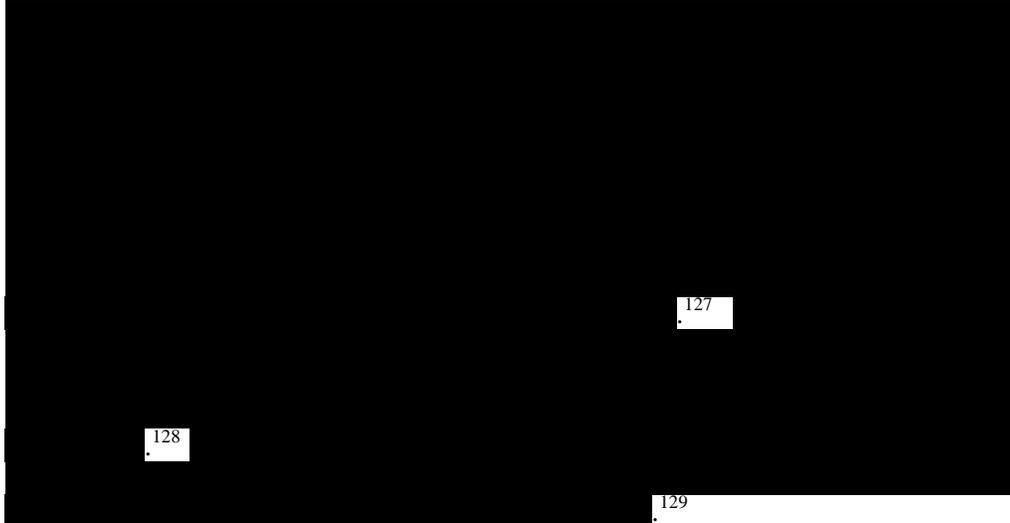
65. El Secretariado concluye que dicho procedimiento, aunque pendiente, no está relacionado con cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la petición y concluye que puede continuar con el examen de la aseveración en materia de impacto ambiental de la petición SEM-11-002.

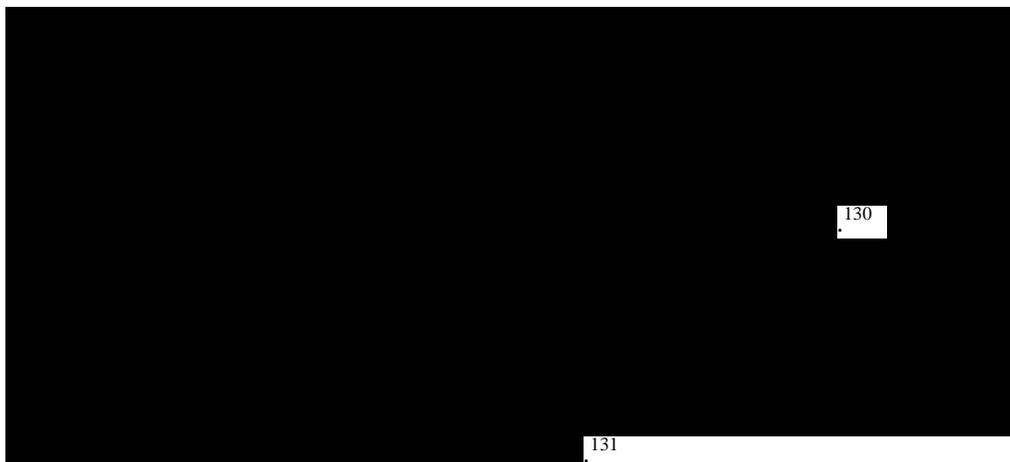
---

119  
120  
121  
122  
123  
124  
125  
126

**c) El procedimiento administrativo núm. PFPA/14.3/2C.27.2/0023-11  
en materia de contaminación de la atmósfera**

[Sección confidencial del párrafo 67 al 68]

66.  [Redacted content for paragraph 66, containing small white boxes with numbers 127, 128, and 129.]

67.  [Redacted content for paragraph 67, containing small white boxes with numbers 130 and 131.]

[Fin de los apartados confidenciales relacionados con los procedimientos pendientes]

68. Por lo anterior, el Secretariado concluye que se justifica dar por terminado el trámite de la petición SEM-11-002 respecto de la aplicación del artículo 17 del RPCCA. Asimismo, el Secretariado determina que los procedimientos notificados por México no guardan identidad con la aseveración en materia de contaminación de la atmósfera relativa a la aplicación efectiva de los artículos 111 *bis* de la LGEEPA y 17 *bis* inciso G) fracción II del RPCCA, por lo que no se debe dar por terminado el análisis respecto de la aplicación efectiva de dichas disposiciones.

---

127  
128  
129  
130  
131

**B) Consideración de la respuesta de México sobre la aseveraciones del Peticionario conforme al artículo 15(1) del ACAAN**

69. Habiendo determinado, en conformidad con el artículo 14(3) del ACAAN, que los procedimientos que México argumenta en su respuesta no obstaculizan el análisis ulterior de ciertas aseveraciones hechas en la petición SEM-09-001, el Secretariado procede a considerar si, a la luz de la respuesta de México, la petición amerita la elaboración de un expediente de hechos.
70. El gobierno de México clasificó como confidenciales diversos apartados sobre las acciones realizadas por él en relación con las aseveraciones de los Peticionarios. El Secretariado presenta su razonamiento tomando en cuenta que hay información designada por México como confidencial que fue publicada después de la presentación de la respuesta.<sup>132</sup> En los casos en que esta notificación se refiera a información confidencial o reservada, se hace la nota correspondiente, y se le cataloga como tal.

**i) Consideración sobre las supuestas omisiones en materia de contaminación atmosférica debida a las actividades de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V.**

71. Tal como se expuso en la sección anterior relativa a los procedimientos pendientes, el Secretariado determinó que la aseveración sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 17 del RPCCA coincide con un procedimiento pendiente, por lo que el Secretariado no hace ulterior análisis de dicha cuestión.
72. El Peticionario asevera que México está omitiendo la aplicación de los artículos 111 *bis* de la LGEEPA y 17 bis, párrafo G), sección II del RPCCA porque no ha sancionado a la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V. por no contar con una licencia de funcionamiento actualizada.<sup>133</sup> México responde que la última actualización de la licencia de funcionamiento de esta empresa fue otorgada el 22 de abril de 2009, con una vigencia indeterminada.<sup>134</sup> México también asevera que entre 2002 y 2009 se instauraron tres procedimientos administrativos en contra de dicha empresa, en cuyos actos de inspección se asentaron, entre otras irregularidades, la falta de una licencia de funcionamiento actualizada que incluya las nueve fuentes de emisiones fijas de la Empresa.<sup>135</sup> En el procedimiento administrativo núm. CH.SJ/VI-004/02 instrumentado por la Profepa en 2002, se refiere que la Empresa “cuenta con 4 fuentes de emisiones a la atmósfera no asentadas en la licencia [de funcionamiento]: dos hidratadoras, una trituradora de quijadas, un molino de martillos”.<sup>136</sup> En el procedimiento administrativo núm. PFPA/CHISS/47/0134/2008, instrumentado por la Profepa en 2008, se señala que “la licencia de funcionamiento no se encuentra actualizada, además que dicho documento no especifica cuáles y cuántas fuentes de emisiones están consideradas”.<sup>137</sup> En el procedimiento administrativo núm. PFPA/14.2/2C.27.1/0047-09, instrumentado

<sup>132</sup> Es el caso del anexo 42 de la respuesta de México que contiene el Estudio Previo Justificativo para Modificar la Declaratoria del Área Natural Protegida Parque Nacional “Cañón del Sumidero”, el cual fue puesto a disposición del público mediante aviso publicado en el DOF el 27 de noviembre de 2012.

<sup>133</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>134</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 17.

<sup>135</sup> *Ibid.*, pp. 19-24.

<sup>136</sup> *Ibid.*, anexo 22: Profepa, acta de inspección núm. PFPA/027/608/2002 (2 de septiembre de 2002).

<sup>137</sup> Respuesta (versión confidencial), nota 11 *supra.*, anexo 26: Profepa, acta de inspección núm. PFPA/027/0196/2008 (15 de diciembre de 2008).

por la Profepa en 2009, se hace notar que la licencia no está actualizada; sin embargo, la Empresa presentó la solicitud de actualización.<sup>138</sup>

73. En el caso del procedimiento administrativo núm. CH.SJ/VI-004/02, el acuerdo de emplazamiento del 6 de diciembre de 2002 señala que “de dicho documento [el acta de inspección] se observa la existencia de diversas irregularidades, en términos de los artículos 111 *bis* de la [LGEEPA] [...]”, por lo que se ratificó la medida de seguridad consistente en la clausura parcial temporal.<sup>139</sup> En julio de 2006 —tres años y medio después de haber instaurado el procedimiento administrativo— la Profepa determinó terminarlo al advertir supuestos vicios de forma en la orden de inspección.<sup>140</sup> El 28 de noviembre de 2007,<sup>141</sup> el denunciante —hoy uno de los representantes del Peticionario— fue notificado de la conclusión del procedimiento, casi cinco años después de haber interpuesto su denuncia popular.<sup>142</sup>
74. De la consulta de los documentos adjuntos a la respuesta y a la petición, se observa que la resolución del 28 de julio de 2006 señala que el procedimiento fue terminado con fundamento en el artículo 57 fracción I de la LFPA, que prevé la terminación del procedimiento por emitirse una resolución administrativa;<sup>143</sup> mientras que la respuesta señala que fue concluido en virtud de la fracción VI que prevé la celebración de un convenio de cumplimiento;<sup>144</sup> en tanto que la notificación al denunciante indica que el procedimiento de denuncia fue terminado con fundamento en la fracción V, que prevé la imposibilidad material por causas sobrevenidas.<sup>145</sup>
75. El 5 de noviembre de 2008 —dos años y medio después del procedimiento antes referido— se presentó una denuncia popular, del Peticionario y otros,<sup>146</sup> que dio lugar a una visita de inspección y, posteriormente, al procedimiento administrativo núm. PFFA/CHISS/47/0134/2008.<sup>147</sup> El 26 de febrero de 2009 la Profepa determinó dar por concluido el procedimiento en su resolución administrativa de la misma fecha, en virtud de existir “vicios esenciales en el procedimiento de inspección”.<sup>148</sup> La Profepa hizo

<sup>138</sup> Respuesta (versión confidencial), nota 11 *supra*, anexo 28: Profepa, acta de inspección núm. PFFA/027/0061/2009 (6 de mayo de 2009).

<sup>139</sup> Respuesta (versión confidencial), nota 11 *supra*, anexo 23: Profepa, acuerdo de emplazamiento en el expediente núm. CH.SJ/VI-004/02 (6 de diciembre de 2002).

<sup>140</sup> Respuesta (versión confidencial), nota 11 *supra*, p. 20, y anexo 24: Profepa, acuerdo resolutivo en el expediente núm. CH.SJ/VI-004/2002 (28 de julio de 2006).

<sup>141</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, anexo 8: Acuerdo resolutivo en el expediente núm. DQ/113/02 (28 de noviembre de 2007).

<sup>142</sup> La denuncia popular fue interpuesta el 2 de mayo de 2002. Respuesta, nota 11 *supra*, p. 20. Petición revisada, nota 9 *supra*, anexo 8: Profepa, acuerdo resolutivo de la denuncia popular núm. D.Q.113/02 (28 de noviembre de 2007).

<sup>143</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 24: Profepa, acuerdo resolutivo en el expediente núm. CH.SJ/VI-004/2002 (28 de julio de 2006). *Cfr.* LFPA, artículo 57: fracción I:

Ponen fin al procedimiento administrativo: [...]

I. La resolución del mismo; [...]

<sup>144</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 20. *Cfr.* LFPA, artículo 57: fracción VI:

Ponen fin al procedimiento administrativo: [...]

VI. El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regula.

<sup>145</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, anexo 8: Acuerdo resolutivo en el expediente núm. DQ/113/02 (28 de noviembre de 2007).

<sup>146</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 20, y anexo 25: Denuncia popular (5 de noviembre de 2008).

<sup>147</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 21, y anexo 26: Profepa, acta de inspección núm. PFFA/027/0196/2008 (15 de diciembre de 2008).

<sup>148</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 27: Profepa, resolución administrativa núm. PFFA/14.5/2C.27.1/0715/2009 (26 de febrero de 2009), p. 11. La resolución indica que “los

notar que “la persona inspeccionada es infractora de los artículos [...] 111 *bis* [...] de la [LGEEPA]” y sostuvo que “esta autoridad no puede pasar por alto los hechos y omisiones señalados en el acta de inspección PFPA/027/0196/2008 del quince de diciembre de dos mil ocho, ya que de la misma se advirtió que en el lugar inspeccionado no se está llevando un control de las emisiones a la atmósfera, por parte de la empresa visitada”.<sup>149</sup> En la misma acta, la Profepa ordenó que se realizara una nueva visita de inspección, la cual tuvo lugar el 6 de mayo de 2009.<sup>150</sup>

76. El 21 de abril de 2009 se emitió la orden de inspección que dio origen al procedimiento núm. PFPA/14.2/2C.27.1/0047-09.<sup>151</sup> El 6 de mayo de 2009 la Profepa realizó la visita de inspección a la Empresa,<sup>152</sup> durante la cual se descubrió que ésta infringía el artículo 111 *bis* de la LGEEPA, entre otras disposiciones, y exigió como medida correctiva la presentación de una licencia de funcionamiento debidamente actualizada.<sup>153</sup>
77. La licencia de funcionamiento actualizada fue emitida al día siguiente de que se giró la orden de inspección del 21 de abril de 2009.<sup>154</sup> La Empresa, sin embargo, no exhibió el documento el 6 de mayo de 2009, fecha en que se realizó la visita a sus instalaciones,<sup>155</sup> pues el documento fue entregado a aquélla hasta el 22 de mayo de 2009.<sup>156</sup>
78. El 1 de octubre de 2009 la Profepa emitió una resolución administrativa en la que se daba cuenta de la presentación de la licencia de funcionamiento de la Empresa, por lo que la multa impuesta no incluyó dicho concepto.<sup>157</sup> Con base en esta resolución se declaró concluida la segunda denuncia popular del Peticionario.<sup>158</sup> Posteriormente, la Empresa interpuso un recurso ante el TFJFA, quien declaró la nulidad lisa y llana de la resolución porque “la fundamentación de la competencia de la autoridad demandada [la Profepa] no se encuentra suficientemente fundada”.<sup>159</sup>

---

inspectores no señalaron los alcances suficientes en el desahogo del objeto de la visita de inspección, ya que al no señalar con exactitud si la empresa lleva un control de sus emisiones contaminados [*sic*] a la atmósfera [*sic*], por lo que esta autoridad concluye que la totalidad de los actos derivados de la visita de inspección resultan ilegales”, *ibid.*, p. 9.

<sup>149</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 27: Profepa, resolución administrativa núm. PFPA/14.5/2C.27.1/0715/2009 (26 de febrero de 2009).

<sup>150</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 28: Profepa, acta de inspección núm. PFPA/027/0061/2009 (6 de mayo de 2009).

<sup>151</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 28: Profepa, orden de inspección ordinaria núm. E07.SII.0061/2009 (21 de abril de 2009); anexo 20: Semarnat, licencia de funcionamiento actualizada, oficio núm. SDGPA/UGA/DMIC/01556/09 (22 de abril de 2009).

<sup>152</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 28: Profepa, acta de inspección núm. PFPA/027/0061/2009 (6 de mayo de 2009).

<sup>153</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 23.

<sup>154</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 28: Profepa, orden de inspección ordinaria núm. E07.SII.0061/2009 (21 de abril de 2009); anexo 20: Semarnat, licencia de funcionamiento actualizada, oficio núm. SDGPA/UGA/DMIC/01556/09 (22 de abril de 2009).

<sup>155</sup> “[...] se tuvo a la vista copia simple de la Licencia de Funcionamiento misma que no se encuentra actualizada”. Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 28: Profepa, acta de inspección núm. PFPA/027/0061/2009 (6 de mayo de 2009).

<sup>156</sup> En la copia de la licencia de funcionamiento actualizada se observó, con letra manuscrita, el texto: “recibí original [ilegible] 22-mayo-09”.

<sup>157</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 29: Profepa, resolución administrativa núm. 2388/2009 (1 de octubre de 2009).

<sup>158</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 24, y petición revisada, nota 9 *supra*, anexo 10: Profepa, acuerdo resolutivo núm. PFPA/14.7/2C.28.2/0388/09 (28 de octubre de 2009).

<sup>159</sup> La sentencia expone que la resolución administrativa fue suscrita por un “Encargado de Despacho de la Delegación” conforme a la designación que hiciera el titular de la Profepa, sin que se desprendiera que éste cuenta con las facultades suficientes para multar a la Empresa. Véase: Respuesta, nota 11

79. De la respuesta de México se desprende que durante un periodo de siete años (es decir, desde la primera visita de inspección, del 2 de septiembre de 2002, hasta la tercera visita de inspección, del 6 de mayo de 2009) la Empresa no exhibió una licencia de funcionamiento en términos del artículo 111 *bis* de la LGEEPA. Durante este periodo —a excepción de una clausura parcial— ninguno de los tres intentos de la autoridad de instrumentar actos de aplicación a la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., resultó en medidas correctivas, de seguridad o sanciones. Si bien es cierto que el último procedimiento —concluido por vicios de procedimiento como los dos primeros— asentó que la Empresa ya no era infractora del artículo 111 *bis* a partir del momento en que se actualizó la licencia de funcionamiento, el 22 de abril de 2009, la respuesta deja cuestiones centrales abiertas sobre los medios para asegurar la existencia del permiso por más de siete años; no arroja información sobre el cumplimiento de sus condicionantes; ni aclara si la licencia ha sido objeto de seguimiento. Un expediente de hechos arrojaría luz sobre la efectividad de las acciones emprendidas por la Parte a este respecto, considerando que las emisiones de la instalación están ocasionando efectos negativos a la salud de la comunidad aledaña.
80. Teniendo en mente que la Empresa es un ente comprendido en el supuesto del artículo 17 *bis*, párrafo G), sección II, el Secretariado estima pertinente recomendar la elaboración de un expediente de hechos respecto de la aplicación del artículo 111 *bis* de la LGEEPA.

**ii) Consideración sobre las supuestas omisiones en materia de emisiones de ruido por las actividades de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V.**

81. El Peticionario asevera que, el 4 de diciembre de 2002, el IHNE realizó un monitoreo de emisiones de ruido en el que se detectaron niveles que rebasaban los límites máximos permisibles de la NOM-081.<sup>160</sup> El Peticionario sostiene que México omite la aplicación del artículo 155 de la LGEEPA.
82. México responde que la petición no contiene una aseveración sobre la omisión en la aplicación efectiva de la legislación en materia de emisiones de ruido y que, contrario a lo aseverado, después de una visita de inspección, practicada el 14 de noviembre de 2002, el IHNE instauró el procedimiento administrativo núm. UAJ/006/002, por el que se impuso una sanción económica equivalente a 600 días del salario mínimo vigente en el estado de Chiapas y la obligación de presentar una alternativa técnica adecuada para mitigar el ruido emitido en un plazo de sesenta días.<sup>161</sup>
83. El artículo 155 de la LGEEPA establece la prohibición de emitir ruido cuando se rebasen los límites establecidos en la norma oficial mexicana correspondiente —en este caso, la NOM-081— y autoriza a las autoridades locales la instrumentación de medidas para impedir que se transgredan tales límites, así como, en su caso, la aplicación de las sanciones correspondientes. En efecto, como lo hizo notar México en su respuesta, en virtud del artículo 7 fracción VII de la LGEEPA, corresponde a los estados la

---

*supra*, anexo 31: Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sala regional Chiapas-Tabasco, sentencia en el expediente núm. 90/10-19-01-6 (30 de agosto de 2010).

<sup>160</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 12, y anexo 24: Instituto de Historia Natural y Ecología, acta de verificación s/n (29 de octubre de 2002) y oficio núm. IHNE/DPA/464/2002 (4 de diciembre de 2002).

<sup>161</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 27, y anexo 32: Instituto de Historia Natural y Ecología, resolución núm. IHNE/DG/000108/2003 (13 de febrero de 2003).

prevención y control de la contaminación generada por la emisión de ruido proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales.<sup>162</sup>

84. El Secretariado observa que la petición contiene, en efecto, una aseveración concreta sobre la aplicación efectiva, ya que el IHNE al parecer no ha realizado “el análisis, estudios, investigaciones y vigilancia requeridos por la Ley en la materia”.<sup>163</sup>
85. El Secretariado apunta que, mediante el procedimiento administrativo núm. UAJ/006/002, la Parte en cuestión realizó las acciones de aplicación previstas en el artículo 155 de la LGEEPA, por emisiones de ruido que contravienen los límites máximos permisibles establecidos en la NOM-081, y emitió una resolución el 13 de febrero de 2003. Sin embargo, el Secretariado no dispone de información sobre si la Empresa dio cumplimiento a ésta y si, en todo caso, han existido otras acciones de aplicación a más de diez años de que se realizó el monitoreo de ruido a la luz de la respuesta de México de noviembre de 2012. Las aseveraciones del Peticionario relativas al “origen, procedencia, naturaleza, grado, magnitud y frecuencia de las emisiones”,<sup>164</sup> la adopción —como lo aclara México a través de las autoridades estatales— de medidas para impedir que se transgredan los límites establecidos en la NOM-081, y la aplicación de las sanciones correspondientes, son cuestiones centrales abiertas que pueden abordarse en un expediente de hechos.<sup>165</sup> La respuesta no aclara esta cuestión y aborda únicamente hechos que no responden a la preocupación central del Peticionario: que, si bien se realizaron acciones de aplicación en 2003, al día de hoy —asevera el Peticionario— la Empresa continúa emitiendo ruido por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la NOM-081, sin que la autoridad competente haya realizado actos de aplicación.
86. Un expediente de hechos podría presentar información sobre los estudios realizados a la fecha en relación con las emisiones de ruido provenientes de la Empresa, la instrumentación de medidas de aplicación del artículo 155 de la LGEEPA y las acciones ordenadas por la autoridad estatal para hacer cumplir los límites máximos permisibles de la NOM-081 a la Empresa.
87. Sin hacer una determinación sobre la efectividad de las medidas impuestas por el IHNE en relación con las emisiones de ruido de Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., el Secretariado estima que la aseveración sobre la aplicación del artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081 ameritan la elaboración de un expediente de hechos.

**iii) Consideración sobre la supuesta ausencia de autorización en materia de impacto ambiental de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V.**

88. El Peticionario asevera que, de conformidad con el artículo 28 de la LGEEPA, Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., debe obtener una autorización en materia de impacto ambiental de la Semarnat, ya que sus actividades encajan en los casos enumerados en la fracción X, “Obras y actividades en humedales, manglares, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar [...]”; fracción XI, “Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación”, y fracción XIII del mismo artículo 28, “Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal,

<sup>162</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 26.

<sup>163</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 12.

<sup>164</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 12.

<sup>165</sup> *Ibid.*, p. 11.

- que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.”<sup>166</sup> México responde que, de hecho, el artículo 28, fracción XI, de la LGEEPA es la disposición aplicable a la Empresa y sostiene que ha iniciado procedimientos administrativos para sancionarla y corregirla.<sup>167</sup>
89. La Parte se refiere a tres procedimientos: el primero (núm. CH/SJ/VI-001/2003) iniciado en 2004 y en cuya acta de inspección se asentó la irregularidad consistente en la falta de una autorización en materia de impacto ambiental de la Semarnat, por lo que la Profepa ordenó la suspensión de las actividades de la Empresa y la obligación de presentar la autorización correspondiente.<sup>168</sup> Sin embargo, el acto fue declarado nulo por una resolución administrativa del 14 de diciembre de 2004, en virtud de que la Empresa había iniciado sus actividades antes de la entrada en vigor de la LGEEPA, y por ende la aplicación retroactiva no estaba justificada.<sup>169</sup>
90. México observa que la Semarnat aclaró en un oficio, de fecha 19 de septiembre de 2012, que: “Si bien la empresa en su momento no requirió de una autorización de impacto ambiental, por haberse emitido la regulación en materia ambiental años posteriores, para todas aquellas ampliaciones o modificaciones que la empresa quisiera realizar a las obras y/o actividades, debe observar lo previsto en la normatividad ambiental.”<sup>170</sup> La LGEEPA entró en vigor el 1 de marzo de 1988<sup>171</sup> y, a la luz de la información proporcionada por la Parte, la nulidad del acuerdo de emplazamiento por retroactividad únicamente se justifica si la Empresa no ha modificado sus actividades a partir de esa fecha. Como el Secretariado ya lo observó en los párrafos 73 y 74 de esta notificación, un acta de inspección de la Profepa de 2002 asentó que la Empresa contaba con cuatro fuentes de emisiones a la atmósfera no asentadas en la licencia de funcionamiento que la Semarnat le había otorgado en 1999,<sup>172</sup> lo que puede indicar que hubo ampliaciones en las instalaciones o modificaciones a las fuentes de contaminación operadas por la Empresa entre 1999 y 2002.
91. Ahora bien, México argumenta que en 2009 se instauró un segundo procedimiento administrativo (núm. PFPA/14.3/2C.27.5/0046/2009), en virtud de que la Empresa no contaba con una autorización en materia de impacto ambiental, el cual —asevera— sigue pendiente de resolución.<sup>173</sup> Al respecto, el Secretariado determinó que este procedimiento, aunque pendiente, no guardaba relación con cuestiones de aplicación efectiva planteadas en la Petición.<sup>174</sup>
92. Finalmente, México menciona un tercer procedimiento (núm. SEMAVIHN/UAJ/AAA/031/2010), por el que la autoridad estatal sancionó en 2011 a

<sup>166</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 6.

<sup>167</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, pp. 36-37.

<sup>168</sup> *Ibid.*, anexo 36: Profepa, acta de inspección núm. PFPA/026/149/2003 (28 de enero de 2003); y anexo 37: Profepa, acuerdo de emplazamiento en el expediente núm. CH.SJ/VI-001/2003 (29 de julio de 2004).

<sup>169</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 38: Profepa, resolución administrativa en el expediente núm. CH.SJ/VI-001/2003 (12 de noviembre de 2004).

<sup>170</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 34: Semarnat, oficio núm. S.G.P.A./DGIRA/DG/7514 (19 de septiembre de 2012).

<sup>171</sup> LGEEPA, artículo transitorio primero de la ley publicada en el DOF el 28 de enero de 1988.

<sup>172</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 22: Profepa, acta de inspección núm. PFPA/027/608/2002 (2 de septiembre de 2002).

<sup>173</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, pp. 39-40.

<sup>174</sup> Párrafo 51 de esta notificación.

la Empresa por no contar con una autorización en materia de impacto ambiental en contravención de la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas.<sup>175</sup> Al respecto, se hace notar que dicho acto de aplicación no es una medida que instrumente el artículo 28: fracciones X, XI y XIII de la LGEEPA citado en la Petición.

93. El Secretariado estima que la respuesta de México deja cuestiones centrales abiertas relativas a la aplicación del artículo 28: fracción XI de la LGEEPA,<sup>176</sup> el cual prevé la presentación de una manifestación de impacto ambiental (MIA) para las obras y actividades consistentes en la ampliación o modificación de las instalaciones operadas por la Empresa, así como de las fuentes de contaminación. Tal situación es verificable mediante el cotejo de las modificaciones en los equipos y fuentes de contaminación incluidas en la licencia de funcionamiento de la Empresa entre 1999 y 2002. Un expediente de hechos podría presentar información relativa a la probable expansión de actividades —y el requisito de presentar una manifestación de impacto ambiental— que podrían constar en la licencia de funcionamiento y en las áreas desarrolladas por la Empresa. El Secretariado podría reunir la información pública derivada de los procedimientos terminados, permisos y licencias en vigor relacionados con la Empresa, así como información proveniente de las autoridades a cargo de la administración del Cañón del Sumidero o de cualquier otra autoridad mexicana responsable la aplicación de la legislación ambiental en cuestión.
94. Por las razones expuestas, el Secretariado estima que la Petición, a la luz de la respuesta de México, amerita la elaboración de un expediente de hechos respecto de esta aseveración.

**iv) Consideración sobre la supuesta omisión en la aplicación del artículo 170 de la LGEEPA**

95. El Peticionario asevera que México está omitiendo la aplicación del artículo 170 de la LGEEPA, el cual establece que la Semarnat puede ordenar medidas de seguridad tales como la clausura temporal, parcial o total de las fuentes contaminantes cuando “exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, o de daño o deterioro grave a los recursos naturales, casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes o para la salud pública”.<sup>177</sup>
96. México responde que la aplicación de tales medidas de seguridad es una facultad discrecional, por lo que no se puede considerar que esté incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de esta disposición en virtud del artículo 45(1)(a) del ACAAN.<sup>178</sup>
97. El Secretariado nota que la aplicación efectiva del artículo 170 de la LGEEPA ha sido objeto de investigación por parte de la CCA en la petición *Metales y Derivados*, donde se instruyó elaboración y publicación de un expediente de hechos con el voto favorable de México en ambas etapas del proceso.<sup>179</sup> También es de resaltar que en la petición *Metales y Derivados*, México no guardó silencio respecto a la aplicación del artículo

<sup>175</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 41, y anexo 40: Secretaría de Medio Ambiente e Historia Natural del estado de Chiapas, expediente administrativo núm. SEMAVIHN/UAJ/AAA/031/2010 (9 de agosto de 2011).

<sup>176</sup> Disposición citada por el Peticionario que, como lo aclara México, es la que resulta ser aplicable.

<sup>177</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 13.

<sup>178</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, pp. 44-45.

<sup>179</sup> Resolución de Consejo 00-03 (16 de mayo de 2000), Instrucción para la elaboración del expediente de hechos *Metales y Derivados*; y Resolución de Consejo 02-01 (7 de febrero del 2002), Decisión para poner a disposición pública el expediente de hechos *Metales y Derivados*.

170 de la LGEEPA, sino que, al contrario, manifestó su consentimiento explícito para que se llevara a cabo una investigación sobre la aplicación efectiva de tal disposición, a pesar de existir constancias de las acciones de aplicación emprendidas por la Profepa<sup>180</sup> y acordó la realización de una investigación de hechos relacionada con la aplicación efectiva del artículo 170 de la LGEEPA. Adicionalmente, el Secretariado consideró que el artículo 170 de la LGEEPA “especifica la autoridad gubernamental” y “faculta a las autoridades ambientales para el establecimiento de medidas de seguridad ante casos de riesgo inminente de daños al medio ambiente, o casos de contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas o para la salud pública”, aun a la luz de la reforma a la disposición citada, en 1996.<sup>181</sup>

98. El artículo 45(1) dispone en qué situaciones no se ha dejado de aplicar efectivamente la legislación ambiental o en qué situaciones los funcionarios de una Parte han cumplido con el artículo 5(1). En numerosas ocasiones, el Secretariado ha sido exhortado por el Consejo a no formular conclusiones o determinaciones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental de las Partes, y a limitarse únicamente a proporcionar información objetiva sobre los hechos tanto en los expedientes de hechos como en las determinaciones.<sup>182</sup> En la práctica, si dejase de analizar una petición, atendiendo a la información presentada por una Parte con el propósito de satisfacer el artículo 45(1)(a) o (b), el Secretariado podría ser señalado de haber llegado a la conclusión sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la Parte. Por lo tanto, el Secretariado no tiene un mandato para determinar si la Parte “está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”, o si la información presentada por la Parte encuadra en el supuesto del artículo 45(1)(a) o (b). Tal determinación, de ser el caso, debería ser formulada por ejemplo, por un panel arbitral constituido conforme a la Quinta Parte del Acuerdo,<sup>183</sup> si es que se considera la existencia de una “pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva” de la legislación ambiental, pero en todo caso no corresponde al Secretariado hacer semejante determinación.<sup>184</sup>
99. Ahora bien, el Secretariado ha notado en ocasiones anteriores que los expedientes de hechos son una vía adecuada para presentar información que permita al público llegar a

<sup>180</sup> SEM-98-007 (*Metales y Derivados*) Respuesta conforme al artículo 14(3) (1° de junio de 1999), pp. 10-18.

<sup>181</sup> SEM-98-007 (*Metales y Derivados*) Notificación conforme al artículo 15(1) (En la petición *Metales y Derivados*, p. 12). Los peticionarios se refirieron al artículo 170 de la LGEEPA anterior a la reforma publicada en el DOF el 13 de diciembre de 1996.

<sup>182</sup> Respecto del exhorto del Consejo, véase por ejemplo: SEM-04-007 (*Automóviles de Quebec*) Resolución de Consejo 06-07 (14 de junio de 2006) que dice: “REITERANDO, ADEMÁS, que un expediente de hechos, por ende, no contiene una evaluación de las elecciones en materia de políticas por las que opte una Parte en el ejercicio de su discreción respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento de la ley, ni tampoco una evaluación de las decisiones que tome una Parte sobre la asignación y establecimiento de prioridades de sus recursos para aplicar la ley a los asuntos ambientales; y SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*) Resolución de Consejo 12-04 (15 de junio de 2012) que dice: “CONSCIENTE de que el propósito del expediente de hechos final es presentar los hechos relativos a las aseveraciones de que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”.

<sup>183</sup> ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 22(1):

Cualquiera de las Partes podrá solicitar por escrito consultas con cualquiera otra Parte respecto a la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra Parte.

Por su parte, el artículo 33 del ACAAN establece que:

Cuando un panel ha determinado, en su informe final, que ha habido una pauta persistente de omisiones de la Parte demandada en la aplicación efectiva de su legislación ambiental [...]

<sup>184</sup> *Cfr.* ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 33 “[...] Las Partes contendientes notificarán sin demora al Secretariado y al Consejo toda resolución que hayan acordado sobre la controversia”.

sus propias conclusiones respecto de si una Parte ha ejercido su discreción de manera razonable, sin haber incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental, pero se ha abstenido de aplicar el artículo 45(1) para hacer tal determinación<sup>185</sup> En la petición que nos ocupa, el tema central que el Secretariado debe analizar se relaciona con el impacto en la salud pública de la comunidad derivado de las operaciones de la Empresa. El Secretariado procede a explicar por qué un expediente de hechos brindaría información sobre cómo México aplica el artículo 170 de la LGEEPA, y la efectividad de su aplicación en relación con la prevención de los supuestos riesgos al ambiente y a la salud pública originados por Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V. México sostiene, además, que ha instrumentado cuatro procedimientos en los que se impusieron medidas de seguridad con fundamento en el artículo 170 de la LGEEPA. Dichos procedimientos, al ser considerados individualmente o en conjunto, dejan abiertas las siguientes cuestiones centrales:<sup>186</sup>

- i) Respecto del procedimiento CH.SJ/VI-004/02 en materia de contaminación atmosférica, el Secretariado considera que la respuesta no brinda información suficiente sobre la aplicación efectiva del artículo 170 de la LGEEPA. Con excepción de la orden de la Profepa consistente en la clausura parcial temporal de la Empresa en 2002, la respuesta no aclara si hubo acciones posteriores para implementar medidas de seguridad o cualquier otra acción después de que la Empresa operó sus instalaciones sin contar con una licencia de funcionamiento por un periodo de siete años, y si en la actualidad, medidas adicionales deberían ser consideradas dado el historial de la Empresa.<sup>187</sup>
- ii) El procedimiento administrativo CH.SJ/VI-001/2003 en materia de impacto ambiental, mediante el cual la Profepa ordenó la medida de seguridad consistente en la clausura temporal de las actividades de la Empresa.<sup>188</sup> Al

---

<sup>185</sup> En la petición SEM-09-005 (*Pesca en el río Skeena*), Notificación conforme al artículo 15(1) (12 de agosto de 2011), p. 14 <<http://goo.gl/pEkiu>> (consulta realizada el 20 de junio de 2013), el Secretariado no opinó sobre los argumentos de la Parte respecto de que había realizado esfuerzos de aplicación de buena fe en términos del artículo 45(1), sino que se enfocó únicamente en el valor probatorio de la información otorgada. De igual forma, en la petición SEM-99-002 (*Aves migratorias*), Notificación conforme al artículo 15(1) (15 de diciembre de 2000), p. 13, <<http://goo.gl/MP4vp>> (consulta realizada el 19 de agosto de 2013), el Secretariado señaló lo siguiente: “Si el Secretariado estuviera obligado a aceptar *prima facie* cualquier afirmación que haga una Parte de que no incurre en omisiones a la aplicación efectiva de su legislación ambiental porque se le aplica una de las excepciones expuestas en el artículo 45(1), una Parte podría, unilateralmente, forzar la cancelación de cualquier petición ciudadana por la simple invocación de esta defensa. El efecto sería la anulación de las oportunidades que nominalmente otorgan los artículos 14 y 15 a la participación ciudadana en el proceso de aplicación de la legislación ambiental. Un resultado así representaría un serio menoscabo de la utilidad del proceso de peticiones en la promoción de las otras metas del Acuerdo, como el fomento de la protección y mejoramiento del medio ambiente en los territorios de las Partes y la promoción del cumplimiento y la aplicación de las leyes ambientales.” Véanse también: SEM-97-006 (*Río Oldman II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (19 de julio de 1999), p. 22, <<http://goo.gl/clqhV>> (consulta realizada el 19 de agosto de 2013), y SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (4 de abril de 2007), p. 24, <<http://goo.gl/3pU7R>> (consulta realizada el 19 de agosto de 2013).

<sup>186</sup> *Ibid.*, pp. 46-50.

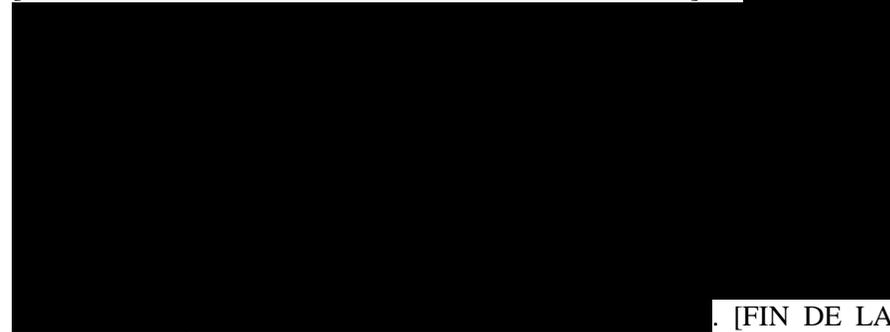
<sup>187</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 22: Profepa, acta de inspección núm. PFP/027/608/2002 (2 de septiembre de 2002); y anexo 23: Profepa, acuerdo de emplazamiento en el expediente número CH.SJ/VI-004/02 (6 de diciembre de 2002).

<sup>188</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 37: Profepa, acuerdo de emplazamiento en el expediente núm. CH.SJ/VI-001/2003 (29 de julio de 2004).

respecto, el Secretariado observa que si bien el acuerdo de emplazamiento para este procedimiento menciona el artículo 170, fracción I, en su párrafo introductorio ordena la instrumentación de “medidas técnicas” consistentes en la suspensión de las actividades de la Empresa y la obligación de presentar las autorizaciones faltantes —como de hecho la propia ley obliga—, sin precisar el fundamento de dichas medidas. El Secretariado no puede concluir que se trate de medidas de seguridad y no de medidas correctivas o de urgente aplicación, más aún cuando las medidas impuestas no corresponden a las descritas en el artículo 170.

- iii) El procedimiento núm. PFPA/14.3/2C.27.2/0031/2009 en materia forestal, acerca del cual la información fue designada como reservada por la Parte.<sup>189</sup>

[INICIO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL]



[FIN DE LA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL] A la luz de la información proporcionada por México en la versión confidencial de su respuesta, el Secretariado observa que ninguna de las medidas mencionadas para este procedimiento tiene su fundamento en el artículo 170 de la LGEEPA.

- iv) El procedimiento PFPA/14.3/2C.27.5/0046/2009 en materia de impacto ambiental, acerca del cual la información fue designada como reservada por la Parte.<sup>190</sup> [INICIO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL]



[FIN DE LA INFORMACIÓN CONFIDENCIAL] A la luz de la información proporcionada por México en la versión confidencial de su respuesta, el Secretariado observa que una de las medidas a las cuales se refiere México tuvieron como resultado la aplicación del artículo 170 de la LGEEPA.

100. México tiene a su disposición alternativas de aplicación según lo dispuesto por el artículo 170 de la LGEEPA. Un expediente de hechos brindaría luz sobre cómo se implementan medidas de seguridad en la aplicación de disposiciones consideradas para investigación en esta notificación. Sin emitir una opinión sobre la efectividad de las medidas instrumentadas por México, el Secretariado estima que la aplicación efectiva del artículo 170 de la LGEEPA amerita la elaboración de un expediente de hechos.

<sup>189</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, pp. 48-50.

<sup>190</sup> *Ibid.*, pp. 50-51.

v) **Aplicación efectiva de los artículos 50 y 64 de la LGEEPA en relación con las actividades permitidas en el Parque y el establecimiento de límites o tasas de cambio aceptables o capacidades de carga**

101. El Peticionario asevera que México no está aplicando efectivamente los artículos 50 y 64 de la LGEEPA en relación con las actividades permitidas en el Parque, la expedición de permisos, licencias, concesiones o autorizaciones y el establecimiento de límites o tasas de cambio aceptables o capacidades de carga.
102. El Peticionario asevera que las actividades de la calera no encajan en ninguna de las actividades permitidas en los parques nacionales por el segundo párrafo del artículo 50 de la LGEEPA, ya que éstas deben estar “relacionadas con la protección de sus recursos naturales, el incremento de su flora y fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas y de sus elementos, así como con la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos”.<sup>191</sup> México responde que el artículo 50 de la LGEEPA no es operativo, porque “únicamente establece un catálogo restrictivo de las actividades que pueden ser permitidas dentro de las áreas naturales protegidas de jurisdicción federal con categoría de Parque Nacional”.<sup>192</sup>
103. En contraste, la Parte señala que el estudio previo justificativo para modificar la declaratoria del Parque preverá “el establecimiento de modalidades y limitaciones de uso y aprovechamiento de los recursos naturales de conformidad con lo previsto en el artículo 50 de la LGEEPA”,<sup>193</sup> y evidentemente la disposición puede aplicarse en la administración y control de actividades del ANP, mediante instrumentos tales como el estudio previo justificativo y el programa de manejo del Parque. Como tal, la restricción establecida en el artículo 50 de la LGEEPA es susceptible de implementación a través de instrumentos de administración para la efectiva protección del ANP en cuestión.
104. La lectura textual del artículo 50 de la LGEEPA deja claro que la categoría de parque nacional, descrita en el primer párrafo,<sup>194</sup> sólo admite las actividades que se prevén en el segundo, las cuales deben estar relacionadas con:
- la protección de sus recursos naturales;
  - el incremento de su flora y fauna;
  - la preservación de los ecosistemas y de sus elementos; y
  - la investigación, recreación, turismo y educación ecológicos.<sup>195</sup>
105. Asimismo, la información disponible públicamente sobre el estudio previo justificativo para modificar el decreto del ANP en cuestión establece que:

---

<sup>191</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>192</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 33.

<sup>193</sup> *Ibid.*, p. 55.

<sup>194</sup> LGEEPA, artículo 50, primer párrafo: “Los parques nacionales se constituirán, tratándose de representaciones biogeográficas, a nivel nacional, de uno o más ecosistemas que se signifiquen por su belleza escénica, su valor científico, educativo, de recreo, su valor histórico, por la existencia de flora y fauna, por su aptitud para el desarrollo del turismo, o bien por otras razones análogas de interés general.”

<sup>195</sup> LGEEPA, artículo 50, segundo párrafo.

La delimitación del área natural protegida está definida fundamentalmente, con relación a las actividades enfocadas a la protección de sus recursos naturales, el incremento de la flora, fauna y en general, con la preservación de los ecosistemas, la investigación, recreación, turismo y educación ecológica con base en lo que establece el artículo 50 de la LGEEPA.<sup>196</sup>

106. Los parques nacionales se consideran áreas naturales protegidas en virtud del artículo 46 fracción III de la LGEEPA, mientras que el artículo 52 del RANP establece que en éstos pueden establecerse “excepcionalmente” subzonas de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, siempre y cuando ello se contemple en la declaratoria del ANP correspondiente. La respuesta de México no aborda la forma en que el aprovechamiento de la piedra caliza del Parque Nacional Cañón del Sumidero se ajusta al segundo párrafo del artículo 50 de la LGEEPA.
107. El Peticionario asevera que la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V., no ha demostrado su capacidad técnica y económica para llevar a cabo la exploración, explotación y aprovechamiento de recursos naturales en el ANP en cuestión sin causar deterioro ambiental como lo exige el segundo párrafo del artículo 64 de la LGEEPA, por lo que la Semarnat debería de cancelar o revocar las autorizaciones otorgadas a la Empresa.<sup>197</sup> La respuesta de México no aborda directamente esta aseveración, y sólo se limita a la aplicación del primer párrafo del artículo 64.<sup>198</sup>
108. México presenta información haciendo notar que la Empresa nunca ha presentado una MIA en virtud de las actividades que realiza,<sup>199</sup> por lo que el Secretariado no puede referirse a estudios técnicos y socioeconómicos para analizar si la Empresa ha demostrado o no su capacidad para no deteriorar el ambiente del Parque mediante el otorgamiento de una autorización en materia de impacto ambiental. Sin embargo, el artículo 64 de la LGEEPA engloba el conjunto de “permisos, licencias, concesiones o en general de autorizaciones” para las actividades de aprovechamiento que están teniendo lugar en el Parque y no sólo la MIA. Este punto no se aborda en la respuesta de México.
109. Al analizar los anexos de la respuesta y de la petición, es evidente que las actividades de la Empresa tienen un efecto adverso sobre el ANP y la población aledaña. Por ejemplo, el acuerdo de emplazamiento del procedimiento administrativo CH-SJ/VI-004/02, de fecha 6 de diciembre de 2002, determinó que las emisiones fugitivas de polvos provenientes de la calera provocan “la generación de grandes cantidades de polvos, que afecta la calidad del aire de la zona” y que “existe riesgo de daños a la salud de la población aledaña a las instalaciones”.<sup>200</sup> El acta de inspección de fecha 6 de mayo de 2009 indica que la Empresa no está recolectando las partículas suspendidas totales, “permitiendo la dispersión de partículas en el entorno de la planta, observándose la acumulación de dichas partículas (polvos) en la vegetación aledaña a la empresa.”<sup>201</sup> Asimismo, la información de la petición y la respuesta apunta a la generación de emisiones de ruido que rebasan los límites establecidos en la NOM-

<sup>196</sup> Conanp, Estudio Previo Justificativo para modificar el decreto del área natural protegida Parque Nacional “Cañón del Sumidero”, puesto a disposición del público mediante aviso en el DOF del 27 de noviembre de 2012, p. 48.

<sup>197</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 4.

<sup>198</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 35.

<sup>199</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>200</sup> *Ibid.*, anexo 23: Profepa, acuerdo de emplazamiento en el expediente núm. CH.SJ/VI-004/02 (6 de diciembre de 2002).

<sup>201</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 28: Profepa, acta de inspección núm. PFPA/027/0061/2009 (6 de mayo de 2009).

081.<sup>202</sup> Por otro lado, de acuerdo con información de Protección Civil, las actividades de la Empresa son un factor de riesgo y fuente potencial de daño a las viviendas de la localidad<sup>203</sup> y a la pared oriental del Parque Nacional Cañón del Sumidero.<sup>204</sup> Del estudio de la respuesta se desprende que México deja abiertas tales preocupaciones del Peticionario, y por ello el Secretariado recomienda la elaboración de un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva de los artículos 50 y 64 de la LGEEPA.

**vi) Aplicación efectiva de los artículos 80 y 81: fracción II, incisos b) y c); 88: fracción XIII, y 94 del RANP en relación con el establecimiento de restricciones a las actividades de aprovechamiento y a las autorizaciones para actividades mineras en el ANP en cuestión**

110. El Peticionario asevera que la Semarnat no otorgó las tasas ni estableció las proporciones, límites de cambio aceptables o capacidades de carga correspondientes para los usos y aprovechamientos que se lleven a cabo dentro del Parque Nacional Cañón del Sumidero, en aplicación del artículo 80 del RANP.<sup>205</sup>
111. México responde que el artículo 80 del RANP no obliga a la Semarnat a establecer en un instrumento jurídico específico las tasas, límites y capacidades,<sup>206</sup> sino que en todo caso se trata de elementos técnicos “que deben elaborarse para una determinada superficie y ecosistema, con base en el análisis de sus condiciones biofísicas y socioeconómicas”.<sup>207</sup>
112. El artículo 80 establece que, para los “usos y aprovechamientos”, la Semarnat “otorgará las tasas respectivas y establecerá las proporciones, límites de cambio aceptables o capacidades de carga correspondientes”.<sup>208</sup> La Parte sostiene que aún no ha determinado ni el límite de cambio aceptable ni la capacidad de carga para el ecosistema del ANP en cuestión.<sup>209</sup> México añade, sin embargo, que la elaboración de un programa de manejo —un instrumento para la gestión del Parque previsto en el artículo 65 de la LGEEPA— contendrá las tasas, proporciones, límites de cambio aceptables o capacidades de carga.<sup>210</sup>
113. Según informa México, ni el límite de cambio aceptable ni la capacidad de carga del Parque han sido definidos en el programa de manejo —ni en ningún otro instrumento— ambas cuestiones centrales planteadas por el Peticionario que pueden abordarse en un expediente de hechos.
114. El Peticionario asevera, además, que las actividades de la Empresa están “perturbando al equilibrio ecológico de la flora, fauna y geología del Parque Nacional”, lo cual —afirma el Peticionario— contraviene el artículo 81: fracción II incisos b) y c) del

<sup>202</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, anexo 25: IHNE, oficio núm. IHNE/DPA//464/2002 (4 de diciembre de 2002), y Respuesta, nota 11 *supra*, anexo 28: IHNE/DG/000108/2003 (13 de febrero de 2003).

<sup>203</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, anexo 23: Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Evaluación de riesgos contenido en el oficio núm. SSyPC/SSPC/DCMCS/ER0019/09 (23 de abril de 2009).

<sup>204</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, pp. 12-13.

<sup>205</sup> *Ibid.*, pp. 4-5.

<sup>206</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 34.

<sup>207</sup> *Idem.*

<sup>208</sup> RANP, artículo 80, párrafo primero.

<sup>209</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 34.

<sup>210</sup> *Idem.*

- RANP,<sup>211</sup> y que la Empresa no ha obtenido los permisos previstos en los artículos 88: fracción XIII y 94 del RANP. México argumenta que tales disposiciones no son aplicables a la extracción de cal, porque esta actividad no es considerada como actividad minera por los artículos 2, 4 y 5 de la Ley Minera.<sup>212</sup>
115. El argumento expuesto por México responde —en parte— a algunas de las aseveraciones del Peticionario. En primer término, es claro que las actividades de la Empresa no encajan con la definición de las actividades previstas en los artículos 2, 4 y 5 de la Ley Minera, particularmente la descripción que hace su artículo 5.<sup>213</sup>
116. El Secretariado estima que la respuesta de México sobre las autorizaciones para la “exploración y explotación mineras” previstas en el artículo 88: fracción XIII y 94 del RANP —y que remiten al ámbito de aplicación de la Ley Minera— no comprende las actividades de la Empresa, por lo que no ameritan ulterior análisis.
117. Sin embargo, en relación con los artículos 80 y 81: fracción II, incisos b) y c) del RANP y con base en la exposición de la Parte, se hace la pertinente distinción entre actividades “mineras” y actividades de “aprovechamiento”; este último término lo define el RANP como la “utilización de recursos naturales de manera extractiva y no extractiva”.<sup>214</sup> Con base en la definición del RANP, las obligaciones relacionadas con las actividades de aprovechamiento de la Empresa así como su verificación son susceptibles de análisis siempre que hayan sido incluidas en la Petición.
118. Tal es el caso del artículo 81 del RANP —incluida la fracción II, incisos b) y c)—, el cual prevé que la realización de actividades de “aprovechamiento” pueden realizarse siempre que i) generen beneficios a los pobladores que ahí habiten, y ii) que sean acordes con los esquemas de desarrollo sustentable, la declaratoria respectiva, el programa de manejo, los programas de ordenamiento ecológico, las NOM aplicables y otros instrumentos jurídicos. El inciso h) del artículo en cuestión está dedicado a las restricciones aplicables a las actividades mineras, fuera del ámbito de las operaciones de la Empresa, en conformidad con la Ley Minera.<sup>215</sup>
119. Para fines de esta determinación, el Secretariado encuentra que las actividades de “aprovechamiento”, como las que desarrolla la Empresa, están sujetas a las disposiciones de los artículos 50 de la LGEEPA y 80 y 81, párrafo primero, del RANP. Un expediente de hechos podría presentar información sobre cómo se define la capacidad de carga en relación con el ecosistema del ANP en cuestión, a la luz de la Empresa establecida ahí. También podría aclarar en qué medida las actividades productivas de la Empresa generan beneficios para los habitantes locales, y si estos

---

<sup>211</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 5.

<sup>212</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, pp. 32-33.

<sup>213</sup> Ley Minera, artículo 5: fracciones IV y V:

Se exceptúan de la aplicación de la presente Ley:

[...]

IV. Las rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales de construcción o se destinen a ese fin.

V. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación se realice por medio de trabajos a cielo abierto, y

[...].

<sup>214</sup> RANP, artículo 3: fracción II.

<sup>215</sup> RANP, artículo 81: fracción II, inciso h): “Tratándose de obras y trabajos de exploración y de explotación de recursos mineros dentro de las áreas naturales protegidas, y en cumplimiento por lo dispuesto en el artículo 20, segundo párrafo de la Ley Minera, cuenten con la autorización expedida por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, de conformidad con el artículo 94 del presente Reglamento.”

beneficios son compatibles con la declaración de ANP; el programa de manejo de la ANP (de existir); los programas de ordenamiento ecológico; NOM; y otros instrumentos legales en cuestión en la petición.

120. Dado que México no proporcionó más información acerca de la aplicación efectiva de los artículos 80 y 81: fracción II, incisos b) y c) del RANP, el Secretariado estima que la cuestión sobre su aplicación efectiva amerita ulterior análisis y recomienda la elaboración de un expediente de hechos respecto de estas aseveraciones.

**vii) Consideración sobre la supuesta omisión en la expedición del programa de manejo del Parque Nacional Cañón del Sumidero**

121. El Peticionario asevera que la Semarnat no ha publicado un programa de manejo para el Parque de conformidad con el artículo 65 de la LGEEPA.<sup>216</sup> La Parte responde que la LGEEPA entró en vigor el 1 de marzo de 1988, años después de la declaratoria mediante la que se constituyó el Parque Nacional Cañón del Sumidero, de fecha 8 de diciembre de 1980. México sostiene que “la Parte no se encuentra jurídicamente obligada a expedir el Programa de Manejo del [Parque] dentro de un periodo de tiempo determinado”, pues de otra manera se daría aplicación retroactiva al plazo previsto en la legislación ambiental en cuestión.<sup>217</sup> Asimismo, señala que el programa de manejo en cuestión está actualmente en desarrollo.<sup>218</sup>
122. El artículo 65 establece que la Semarnat formulará un programa de manejo para un ANP dentro de un plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria de creación del ANP en el DOF. El artículo 66 define que el contenido de dicho programa debe incluir, *inter alia*, la descripción del sitio en cuestión;<sup>219</sup> las acciones de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales a realizar en el corto, mediano y largo plazo;<sup>220</sup> la organización en la administración del ANP y la participación de grupos de interés,<sup>221</sup> y la referencia a las NOM aplicables.<sup>222</sup>
123. México ya ha informado, en respuesta a otra petición, que el plazo de un año, incorporado en la ley el 13 de diciembre de 1996,<sup>223</sup> no es aplicable a un ANP creada antes de la entrada en vigor del artículo 65 de la LGEEPA, por lo que la obligación de formular el programa de manejo dentro del plazo de un año contado a partir de la publicación de la declaratoria respectiva en el DOF no es aplicable.<sup>224</sup> En su determinación conforme al artículo 14(1)(2),<sup>225</sup> el Secretariado hizo saber a la Parte que había identificado programas de manejo para ANP creadas con anterioridad a la publicación de la LGEEPA.<sup>226</sup>

<sup>216</sup> Petición revisada, nota 9 *supra*, p. 3.

<sup>217</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, pp. 52-54.

<sup>218</sup> *Ibid.*, p. 54.

<sup>219</sup> LGEEPA, artículo 66: fracción I.

<sup>220</sup> LGEEPA, artículo 66: fracción II.

<sup>221</sup> LGEEPA, artículo 66: fracción III.

<sup>222</sup> LGEEPA, artículo 66: fracción V.

<sup>223</sup> DOF, 13 de diciembre de 1996.

<sup>224</sup> SEM-09-003 (*Parque Nacional Los Remedios II*) Respuesta conforme al artículo 14(3) (21 de diciembre de 2010), pp. 22-34.

<sup>225</sup> SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*) Determinación conforme al artículo 14(1)(2) (10 de mayo de 2012), §33.

<sup>226</sup> Por ejemplo, la reserva de la biosfera (RB) Sian Ka'an, creada el 20 de enero de 1986, cuenta con un programa de manejo, disponible en: <<http://goo.gl/6LNhB>>; o bien el caso de la RB Sierra de

124. En su respuesta a la petición, México estima que la aplicación del plazo de un año contenido en el artículo 65 de la LGEEPA daría un efecto retroactivo a la ley, porque la disposición es aplicable a las ANP decretadas a partir de su entrada en vigor.<sup>227</sup> Al respecto, el Secretariado considera que no es pertinente pronunciarse sobre el alcance y significado de la aplicación retroactiva de una ley, y que debe actuar con cautela al abordar tal concepto.<sup>228</sup> En todo caso, el plazo de un año fue incorporado en el artículo 65 de la LGEEPA en 1996 y surte efectos a partir de la entrada de la reforma.<sup>229</sup> Es también evidente que si bien México está en proceso de modificar el decreto de creación del Parque con el fin de asentar las bases “técnicas y jurídicas” para la expedición de un programa de manejo,<sup>230</sup> a 25 años de entrada en vigor del artículo 65 de la LGEEPA, no existe dicho programa respecto del Parque Nacional Cañón del Sumidero. México asevera que se encuentra en la etapa de elaboración final de un estudio previo justificativo (EPJ) —hoy, documento de carácter público— para sustentar el decreto modificatorio considerado, como lo requiere el artículo 64 del RANP. El EPJ contiene información relevante para la elaboración de un programa de manejo a la luz del artículo 66 de la LGEEPA, y hace referencia a un programa de manejo en diversas partes del documento.<sup>231</sup> Sin embargo, mientras no se haya publicado dicho plan de manejo, la aseveración del Peticionario sobre la aplicación efectiva del artículo 65 de la LGEEPA respecto del Parque Nacional Cañón del Sumidero es una cuestión central abierta que amerita su inclusión en un expediente de hechos.
125. Sin abordar cuestiones de retroactividad relacionadas con el término de un año para la elaboración de un programa de manejo bajo el artículo 65 de la LGEEPA, un expediente de hechos presentaría información al público sobre el estado de elaboración de tal programa para el Parque Nacional Cañón del Sumidero y su relación con la situación actual descrita por los Peticionarios. La información podría ser útil para individuos, comunidades y entidades gubernamentales con interés en la situación imperante presentada en la Petición.

---

Manatlán, creada el 23 de marzo de 1987, cuyo programa de manejo fue publicado mediante aviso en el DOF el 17 de noviembre de 2000, disponible en: <<http://goo.gl/qgmAz>>.

<sup>227</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 53.

<sup>228</sup> Véase el laudo en el caso *Técnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. The United Mexican States*, caso CIADI núm. ARB (AF)/00/2, 29 de mayo de 2003, §55: “El Tribunal Arbitral no estima adecuado establecer lo que significa, en términos abstractos o generales, la ‘aplicación retroactiva’ de un texto legal, expresión que no parece responder a criterios generalmente aceptados.” Consúltese también el caso Decisión sobre jurisdicción en *Tradex Hellas S.A. v. Republic of Albania*, 24 de diciembre de 1996, caso CIADI núm. Arb/94/2, p. 186: [TRADUCCIÓN] “no parece haber una terminología común respecto a la aplicación ‘retroactiva’; asimismo, las soluciones encontradas en el derecho sustantivo y procesal, nacional e internacional, relativas a este tema, parecen dificultar —cuando ello es posible— coincidir en un denominador común respecto a cuándo la aplicación ‘retroactiva’ es permisible y cuando no.”

<sup>229</sup> DOF, 13 de diciembre de 1996.

<sup>230</sup> Respuesta, nota 11 *supra*, p. 54.

<sup>231</sup> Por ejemplo, el inciso 4.2 Tipo o categoría de manejo.

## V. NOTIFICACIÓN

126. El Secretariado ha examinado la petición SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*) presentada por el Comité Pro-Mejoras de la Ribera Cahuaré a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos.
127. Luego de su análisis, el Secretariado estima que el procesamiento de la petición debería ser parcialmente concluido respecto a la aplicación efectiva del artículo 17 del RPCCA.
128. Por otro lado, el Secretariado estima que la respuesta deja cuestiones centrales abiertas relacionadas con algunas aseveraciones de la petición SEM-11-002 y, conforme a lo establecido en el artículo 15(1) del ACAAN, recomienda la elaboración de un expediente de hechos respecto de la supuesta falta de aplicación efectiva de:
- (i) El artículo 111 *bis* de la LGEEPA respecto a las autorizaciones pertinentes en materia de emisiones a la atmósfera.<sup>232</sup>
  - (ii) El artículo 155 de la LGEEPA y la NOM-081 relativa a las emisiones de ruido ocasionadas por las actividades de la empresa Cales y Morteros del Grijalva, S.A. de C.V.;<sup>233</sup>
  - (iii) El artículo 28: fracción XI de la LGEEPA en relación con la presentación de una MIA y la obtención de una autorización en materia de impacto ambiental por las supuestas modificaciones y ampliaciones de las fuentes de contaminación ambiental entre 1999 y 2002;<sup>234</sup>
  - (iv) El artículo 170 de la LGEEPA respecto a la instrumentación de medidas de emergencia, particularmente aquellas relativas a la prevención de daños a los recursos naturales, contaminación atmosférica y salud pública.<sup>235</sup>
  - (v) La supuesta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 50 y 64 de la LGEEPA en relación con las actividades permitidas en el Parque y el establecimiento de límites o tasas de cambio aceptables o capacidades de carga;<sup>236</sup>
  - (vi) La supuesta omisión en la aplicación efectiva de los artículos 80 y 81: fracción II, incisos b) y c) del RANP en relación con el establecimiento de restricciones a las actividades de aprovechamiento de la Empresa;<sup>237</sup>
  - (vii) La supuesta omisión en la aplicación efectiva del artículo 65 de la LGEEPA relativo a la expedición del programa de manejo del Parque Nacional Cañón del Sumidero.<sup>238</sup>
129. Observando los objetivos del ACAAN, de conformidad con el artículo 15(1) del Acuerdo, y por las razones recién expuestas, el Secretariado notifica al Consejo su

---

<sup>232</sup> Párrafos 71 a 80 de esta notificación.

<sup>233</sup> Párrafos 81 a 87 de esta notificación.

<sup>234</sup> Párrafos 88 a 94 de esta notificación.

<sup>235</sup> Párrafos 95 a 100 de esta notificación.

<sup>236</sup> Párrafos 101 a 109 de esta notificación.

<sup>237</sup> Párrafos 110 a 120 de esta notificación.

<sup>238</sup> Párrafos 121 a 125 de esta notificación.

recomendación de elaborar un expediente de hechos relativo a esta petición.<sup>239</sup> Evocando la Resolución de Consejo 01-06,<sup>240</sup> y la Resolución de Consejo 12-06,<sup>241</sup> el Secretariado realizará sus mejores esfuerzos para elaborar un expediente de hechos en el mejor término posible, de contar con el voto favorable del Consejo. De conformidad con el artículo 15(2) y la Directriz 19.4, el Consejo cuenta con un plazo de 60 días hábiles, es decir, hasta el 25 de febrero de 2014, para votar sobre si gira instrucciones al Secretariado para que proceda a la elaboración de un expediente de hechos.

130. Observando el artículo 39(2) del ACAAN,<sup>242</sup> el Secretariado transmite la versión íntegra de la presente notificación, que contiene la información confidencial proporcionada por México en su respuesta, sólo al gobierno de México.

Sometido respetuosamente a consideración del Consejo el día 15 de noviembre de 2013.

### **Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental**

*(firma en el original)*

Por: Dra. Irasema Coronado  
Directora ejecutiva

---

<sup>239</sup> El Secretariado aclara al público interesado y al Peticionario que ni la presente notificación ni la eventual elaboración y publicación de un expediente de hechos constituyen una determinación sobre la aplicación efectiva de la legislación ambiental de México.

<sup>240</sup> Resolución de Consejo 01-06 Respuesta al Informe del Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) de Lecciones Aprendidas sobre el Proceso de los Artículos 14 y 15 (29 de junio de 2001)

<sup>241</sup> Adopción de la versión modificada 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 Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (11 de julio de 2012).

<sup>242</sup> ACAAN, nota 1 *supra*, artículo 39(2): “Cuando una Parte proporcione información confidencial o comercial reservada a otra Parte, al Consejo, al Secretariado o al Comité Consultivo Público Conjunto, quien la reciba le dará el mismo trato que la Parte que la proporciona.”