

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Notificación del Secretariado de conformidad con el artículo 24.28(1) del Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá

Peticionarias:	MOCE Yax Cuxtal, A.C. <i>et al.</i>
Parte:	Estados Unidos Mexicanos
Petición original:	21 de julio de 2022
Petición revisada:	21 de octubre de 2022
Fecha de la determinación:	17 de abril de 2023
Núm. de petición:	SEM-22-002 (Tren Maya)

Índice

I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. ANÁLISIS	3
A. Notificación de procedimientos judiciales pendientes de resolverse.....	3
i) Si el procedimiento en cuestión está siendo instrumentado por la Parte.....	5
ii) Si el trámite de dicho procedimiento se realiza de manera oportuna y de acuerdo con su legislación	6
iii) Si el asunto en cuestión y legislación ambiental es materia de un procedimiento pendiente de resolución	7
iv) Si el procedimiento puede resolver potencialmente el asunto planteado en la petición	12
B. Sobre las aseveraciones en la petición SEM-22-002	13
i) Sobre la naturaleza preventiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental	13
ii) Sobre la falta de estudios que acompañen a la manifestación de impacto ambiental	15
iii) Sobre el cambio de uso de suelo en terrenos forestales	18
iv) Sobre la supuesta fragmentación de la evaluación del impacto ambiental	20
v) Sobre el acceso a la información ambiental	23
vi) Sobre la supuesta falta de acciones de aplicación por parte de la Profepa.....	24
III. NOTIFICACIÓN.....	25

Resumen ejecutivo

El 21 de julio de 2022, Moce Yax Cuxtal, A.C. y otras organizaciones y personas (“las Peticionarias”) presentaron ante el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental una petición en la que se asevera que México (“la Parte”) está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de la ley ambiental con respecto a la construcción del tramo 5 sur del proyecto “Tren Maya”, en los municipios de Solidaridad y Tulum, Quintana Roo, México.

En la petición SEM-22-002 (*Tren Maya*), las Peticionarias aseveran que el proceso de evaluación y autorización del tramo 5 sur del Tren Maya no observó una estricta aplicación de la normatividad ambiental federal. Señalan que la construcción del proyecto tendrá un efecto adverso en la región, debido a que se está desarrollando en una zona kárstica caracterizada por la presencia de una gran cantidad de fracturas, fallas y cenotes; depresiones cerradas; rápida infiltración del agua; abundancia de cuevas y cavernas, y nula presencia de corrientes superficiales. Las Peticionarias afirman, asimismo, que el tramo 5 sur del Tren Maya ocasionará daños al ecosistema de la región, en particular al sistema subacuático Sac Actun-Dos Ojos, y se refieren a la falta de aplicación efectiva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y varias leyes de alcance federal orientadas a la evaluación del impacto ambiental, el cambio de uso de suelo en terrenos forestales, la protección de la vida silvestre y la protección de la calidad del agua.

Tras analizar la petición y la información de soporte proporcionada por las Peticionarias, el 1 de diciembre de 2022 el Secretariado determinó que la petición SEM-22-002 era admisible y solicitó una respuesta a la Parte. El 11 de enero de 2022, el Secretariado recibió la respuesta de la Parte, en la que se notifica la existencia de procedimientos judiciales y administrativos pendientes de resolverse y se presenta información sobre el proceso de autorización del impacto ambiental y cambio de uso de suelo forestal para el proyecto.

Al considerar la notificación de la Parte sobre la existencia de procedimientos judiciales y administrativos pendientes, el Secretariado tiene en mente que sólo está autorizado a aplicar esta forma excepcional de terminación de una petición luego de considerar diversos factores. Tras su revisión, el Secretariado encontró que ninguno de los procedimientos fueron iniciados, ni están siendo promovidos por la Parte; que no existe información que los procedimientos se están realizando de manera oportuna; que la materia de los procedimientos no coincide con las mismas cuestiones planteadas en la petición ni con la ley ambiental en cuestión, y que no es evidente que éstos tengan el potencial de resolver las cuestiones planteadas por las Peticionarias.

Una consideración significativa es que los juicios de amparo notificados por la Parte abordan exclusivamente materias constitucionales y no las cuestiones de aplicación de leyes federales sujetas a examen, lo cual es un aspecto central en la petición. Con relación a las denuncias populares notificadas por la Parte, solamente se informó que éstas fueron presentadas; sin embargo, la respuesta no ofrece información sobre actos de aplicación respecto de obras y actividades en el tramo 5 sur del Tren Maya.

Por estas razones, el Secretariado considera que los procedimientos citados no ponen fin a la petición y, por lo tanto, su existencia no obstaculiza la consideración por parte del Secretariado de si se justifica la preparación de un expediente de hechos.

Tras considerar la petición a la luz de la respuesta de Parte, el Secretariado concluye que existen cuestiones centrales abiertas relativas a la aseveración sobre la supuesta omisión en la aplicación de la legislación ambiental que ameritan la preparación de un expediente de hechos acerca de: i)

la naturaleza preventiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental del proyecto; ii) la supuesta falta de estudios de mecánica de suelos y geofísicos; iii) el cambio de uso de suelo en terrenos forestales; iv) la supuesta fragmentación de la evaluación del impacto ambiental del proyecto Tren Maya, y v) la instrumentación del procedimiento de denuncia popular respecto del proyecto.

A continuación, el Secretariado expone sus razones y así lo notifica al Consejo y al Comité de Medio Ambiente, en conformidad con el artículo 24.28(1) del T-MEC.

I. INTRODUCCIÓN

1. El 1 de julio de 2020 entraron en vigor el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA). A partir de esa fecha, el mecanismo de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental (“mecanismo SEM”, por sus siglas en inglés) —originalmente establecido en los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)— se rige con apego a los artículos 24.27 y 24.28 del T-MEC, en tanto que los términos de su instrumentación y operación a cargo del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA o “la Comisión”)¹ están ahora estipulados en el ACA.²
2. El mecanismo SEM permite a cualquier persona de una Parte —es decir, persona física o moral establecida conforme a las leyes en Canadá, Estados Unidos o México— presentar una petición en la que se asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales.³ El Secretariado de la CCA (“el Secretariado”) examina inicialmente las peticiones con base en los criterios y requisitos establecidos en los incisos 1) y 2) del artículo 24.27 del T-MEC. Cuando el Secretariado considera que una petición cumple con tales requisitos, procede a determinar si, conforme a lo señalado en el artículo 24.27(3) del T-MEC, la petición amerita una respuesta de la Parte en cuestión. A la luz de la respuesta proporcionada por la Parte, el Secretariado determina entonces si el asunto amerita la elaboración de un expediente de hechos y, de ser así, lo informa al Consejo de la CCA y al Comité de Medio Ambiente,⁴ proporcionando sus razones con apego al artículo 24.28(1); en caso contrario, el trámite de la petición se da por concluido.⁵
3. El 21 de julio de 2022, un grupo conformado por las organizaciones Moce Yax Cuxtal, A.C., Grupo Gema del Mayab, A.C., Red de Formadores Socio Ambientales, Sélvame del Tren, Cenotes Urbanos, Jaguar Wild Center, A.C. y 18 personas físicas a título personal (en conjunto, “las Peticionarias”)⁶ presentaron ante el Secretariado de la CCA, de conformidad con el artículo

¹ La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) se creó en 1994 al amparo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), suscrito por Canadá, Estados Unidos y México (las “Partes”). Los órganos que constituyen la CCA son el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC).

² En virtud del artículo 2(3) del Acuerdo en Materia de Cooperación Ambiental entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (ACA), la CCA “continuará operando bajo las modalidades vigentes a la fecha de entrada en vigor de este Acuerdo”.

³ El Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá (T-MEC) establece que una petición podrá ser presentada por “cualquier persona de una Parte”, entendida —en apego a las definiciones generales del artículo 1.5— como “un nacional [persona física con nacionalidad o calidad de residente permanente] o una empresa [cualquier entidad u organización privada, pública o social establecida o constituida conforme al derecho aplicable] de una Parte”.

⁴ Establecido en virtud del artículo 24.26(2) del T-MEC, el Comité de Medio Ambiente tiene como función supervisar la implementación del capítulo 24 del T-MEC.

⁵ Para conocer más detalles relativos a las diversas fases del proceso de peticiones sobre aplicación efectiva de la legislación ambiental (proceso SEM, por sus siglas en inglés), el registro público de peticiones y las determinaciones y expedientes de hechos elaborados por el Secretariado, consúltese el sitio web de la CCA, en: <www.cec.org/peticiones>.

⁶ El Secretariado determinó que no todas las organizaciones que presentaron la petición calificaron como Peticionarias pues solamente se contó con información sobre el estatus jurídico de Moce Yax Cuxtal, A.C., Grupo Gema del Mayab, A.C. y Jaguar Wild Center, A.C. Véase la nota 10 *infra*.

24.27(1) del T-MEC, una petición en la que se asevera que la Parte está omitiendo la aplicación efectiva de sus leyes ambientales con respecto a la construcción del tramo 5 sur del proyecto Tren Maya, en los municipios de Solidaridad y Tulum, Quintana Roo (“el Proyecto”).⁷

4. El 22 de agosto de 2022, el Secretariado determinó que la petición SEM-22-002 (*Tren Maya*) no satisfacía todos los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 24.27 del T-MEC, y así lo notificó a las Peticionarias en su determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3).⁸ El 21 de octubre de 2022, el Secretariado recibió una petición revisada con la información solicitada por el Secretariado en su determinación.⁹
5. El 1 de diciembre de 2022, el Secretariado determinó que la petición SEM-22-002 (*Tren Maya*) satisfacía los requisitos de admisibilidad listados en el artículo 24.27(2) del T-MEC y que, en términos del artículo 24.27(3), ameritaba una respuesta por parte del gobierno de México en relación con la aplicación efectiva de los siguientes instrumentos normativos:¹⁰
 - a. artículo 4, párrafos quinto y sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (la “**Constitución**” o CPEUM);
 - b. artículos 5: fracciones III, VIII y XI, 15: fracción XII, 28: fracciones I y VII, 34, 162, 170, 189, 192, 193 y 194 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (**LGEEPA**);
 - c. artículos 93, 97, 154 y 155: fracciones VII y XII de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (**LGDFS**);
 - d. artículos 5: fracción I, 58: inciso a) y 107 de la Ley General de Vida Silvestre (**LGVS**);
 - e. artículos 7 *bis*: fracción I y 14 *bis* 5: fracciones I, IX y XX de la Ley de Aguas Nacionales (**LAN**), y
 - f. artículo 418: fracciones I y III del Código Penal Federal (**CPF**).
6. El 30 de enero de 2023, el Secretariado recibió la respuesta del gobierno de México (“la Parte”).¹¹ En ella, la Parte ofrece información respecto al procedimiento de evaluación del impacto ambiental y el cambio de uso de suelo del Proyecto. Además, informa sobre la existencia de procedimientos administrativos y judiciales pendientes de resolverse relacionados con la aplicación efectiva de los artículos 4, párrafos quinto y sexto de la Constitución; 5: fracciones III, VIII y XI, 162, 170, 189, 192, 193 y 194 de la LGEEPA; 154 y 155: fracciones VII y XII de la LGDFS; 107 de la LGVS, y 418: fracciones I y III del CPF. Debido a la existencia de tales procedimientos en curso relacionado con la instrumentación de disposiciones constitucionales, y

⁷ SEM-22-002 (*Tren Maya*), Petición conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (21 de julio de 2022), en: <<http://bit.ly/3TJvV6z>> [Petición].

⁸ SEM-22-002 (*Tren Maya*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) (22 de agosto de 2022), en: <<http://bit.ly/3V1zK8Z>>.

⁹ SEM-22-002 (*Tren Maya*), Petición revisada conforme al artículo 24.27(1) del T-MEC (21 de octubre de 2022), p. 2, en: <<http://bit.ly/3TGwKwZ>>.

¹⁰ SEM-22-002 (*Tren Maya*), Determinación conforme a los artículos 24.27(2) y (3) (1 de diciembre de 2022), en: <https://bit.ly/DET_22-002_es>.

¹¹ SEM-22-002 (*Tren Maya*), Respuesta conforme al artículo 24.27 (4) (30 de enero de 2022), en: <https://bit.ly/RSP_22-002es> [Respuesta].

con apego al artículo 24.27(4)(a) del T-MEC, la Parte solicita al Secretariado dar por terminado el trámite de la petición.

7. En términos del artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado de la CCA ha examinado si la petición SEM-22-002 (*Tren Maya*), a la luz de la Parte, amerita la preparación de un expediente de hechos.
8. Luego de su revisión, el Secretariado encontró que ninguno de los procedimientos notificados por la Parte, fueron iniciados y están siendo promovidos por ésta; que no existe información que los procedimientos se están realizando de manera oportuna; que la materia de los procedimientos no coincide con las mismas cuestiones planteadas en la petición, y que no es evidente que éstos tengan el potencial de resolver las cuestiones planteadas por las Peticionarias. Se subraya que los juicios de amparo notificados por la Parte se refieren exclusivamente a cuestiones de orden constitucional y no a la aplicación efectiva de las leyes federales citadas por los Peticionarios. Con relación a las denuncias populares notificadas por la Parte, solamente se informó que éstas fueron presentadas; sin embargo, la respuesta no ofrece información sobre actos de aplicación respecto de obras y actividades en el tramo 5 sur del Tren Maya.
9. En suma, tras examinar la petición a la luz de la respuesta, el Secretariado concluye que la respuesta deja cuestiones centrales abiertas que ameritan la preparación de un expediente de hechos en torno a la aplicación efectiva de la ley ambiental relativa a: i) la naturaleza preventiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental del Proyecto; ii) la supuesta falta de estudios de mecánica de suelos y geofísicos; iii) el cambio de uso de suelo en terrenos forestales; iv) la supuesta fragmentación de la evaluación del impacto ambiental del proyecto Tren Maya, y v) la instrumentación del procedimiento de denuncia popular respecto del Proyecto.
10. Asimismo, el Secretariado tiene en mente que el artículo 2(3) del ACA lo autoriza hacer eco de políticas, directrices, procedimientos, determinaciones y resoluciones puestas en práctica durante la vigencia del ACAAN, en la medida en que dichas modalidades sean compatibles con el T-MEC y el ACA.¹² A continuación, el Secretariado expone las razones de su recomendación.

II. ANÁLISIS

A. Notificación de procedimientos judiciales pendientes de resolverse

11. La transparencia y credibilidad en el proceso SEM exigen un riguroso e independiente examen de la notificación de la Parte respecto de la existencia de procedimientos judiciales y administrativos en curso. El T-MEC no establece que la mera notificación de un procedimiento pendiente justifique la terminación de una petición. Más bien, encomienda al Secretariado llevar a cabo un análisis sobre si la información presentada por la Parte relacionada con procedimientos judiciales o administrativos pendientes, autoriza dar por terminada una petición.¹³ Esta función

¹² SEM-97-001 (*BC Hydro*), Notificación conforme al artículo 15(1) (27 de abril de 1998), pie de página 9, disponible en: <<https://bit.ly/3GkdZfg>> [Notificación BC Hydro]:

Como mínimo, las referencias a determinaciones previas ayudarán a asegurar que el Secretariado aplica de modo consistente las disposiciones del ACAAN. Un enfoque de esa naturaleza, contextual a un tratado, lo sugieren los cánones generales de la interpretación estatutaria, así como los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

¹³ SEM-01-001 (*Cytrar II*), Determinación conforme al artículo 14(3) (13 de junio de 2001), p. 5, en: <https://bit.ly/DET_14_3-01-001_es> (“solamente en el caso concreto de que el asunto materia de una

del Secretariado está corroborada por el historial de peticiones y la práctica a lo largo de la implementación del proceso SEM desde su inicio en 1994 con respecto a las peticiones que, en su mayoría, han recibido un voto favorable del Consejo para preparar un expediente de hechos.¹⁴

12. El Secretariado ya ha advertido en ocasiones anteriores que no es un tribunal; que sus determinaciones “no son vinculantes para las Partes o los peticionarios, y [que] los expedientes de hechos no son fallos u opiniones judiciales sobre la supuesta omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental”. Los Expedientes de Hechos proporcionan información relevante relacionada con la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cuestión sin proporcionar una conclusión o recomendación. Por esta razón, el Secretariado desea subrayar que los Expedientes de Hechos no pueden “interferir” con procedimientos internos en curso, en el mismo sentido que un fallo judicial podría hacerlo.”¹⁵
13. El umbral para determinar la existencia de procedimientos judiciales o administrativos, y en cuáles casos deben desestimarse, debe interpretarse de manera restringida. Una interpretación amplia sugeriría la terminación automática de una petición basada en la sola afirmación que existe un procedimiento en curso de un procedimiento. Dicho criterio podría socavar la credibilidad del proceso SEM en general.
14. El Secretariado debe garantizar un mínimo de predictibilidad y de equidad al instrumentar el mecanismo de peticiones.¹⁶ Ello reside en gran medida en su capacidad para llevar a cabo de forma independiente su análisis de la respuesta de una Parte, desestimando una petición cuando la Parte está activamente involucrada en la aplicación de la legislación ambiental en cuestión.
15. Que el Secretariado pueda determinar si los procedimientos pendientes notificados por la Parte en efecto obligan a dar por terminado el proceso de una petición se sustenta en el principio de que un tratado no puede contribuir a la consecución de su objetivo y fin expresos si no es efectivo.¹⁷ Para ello, es necesario instrumentar el mecanismo SEM al amparo de la efectividad

petición sea objeto de un procedimiento pendiente de resolución, el Secretariado está autorizado para no continuar con el trámite de una petición...”).

¹⁴ SEM-96-003 (*Río Oldman I*); SEM-97-001 (*BC Hydro*); SEM-98-004 (*Minería en BC*); SEM-00-004 (*Tala en BC*); SEM-00-006 (*Tarahumara*); SEM-01-001 (*Cytrar II*); SEM-02-003 (*Pulpa y papel*); SEM-03-003 (*Lago de Chapala II*); SEM-04-002 (*Contaminación ambiental en Hermosillo*); SEM-04-005 (*Centrales carboeléctricas*); SEM-05-003 (*Contaminación ambiental en Hermosillo II*); SEM-06-003 y SEM-06-004, acumuladas (*Ex Hacienda El Hospital II y III*); SEM-06-005 (*Especies en riesgo*); SEM-06-006 (*Parque Nacional Los Remedios*); SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*); SEM-07-001 (*Minera San Xavier*); SEM-09-003 (*Parque Nacional Los Remedios II*); SEM-09-002 (*Humedales en Manzanillo*); SEM-11-002 (*Cañón del Sumidero II*), SEM-10-002 (*Estanques de residuos en Alberta*); SEM-12-001 (*Granjas de salmón de BC*); SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*); SEM-19-002 (*Proyecto City Park*); SEM-22-001 (*Contaminación en Playa Hermosa*); SEM-21-003 (*Ballena franca del Atlántico Norte*).

¹⁵ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009), § 44, en: <https://bit.ly/DET_07-007> [Determinación San Xavier]. Véase, además, el análisis sobre litispendencia, en: §§ 40-43.

¹⁶ Determinación San Xavier, § 33: “No obstante lo anterior, el Secretariado debe intentar garantizar un mínimo de predictibilidad y —entonces— de equidad al poner en práctica los artículos 14 y 15”.

¹⁷ Véase, por ejemplo: A. M. Slaughter y A. Wiersema (2010), *El alcance de las facultades del Secretariado respecto al procedimiento de peticiones ciudadanas del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte en el marco de los principios generales del derecho internacional*, serie “Derecho y políticas

institucional e interpretando las disposiciones del T-MEC de forma constructiva para alcanzar sus objetivos.¹⁸

16. En suma, el Secretariado solamente está autorizado a aplicar esta forma excepcional de terminación de una petición luego de examinar si la preparación de un expediente de hechos podría *duplicar esfuerzos u ocasionar interferencia* en un ámbito judicial o administrativo, considerando: i) si el procedimiento en cuestión fue iniciado y está siendo instrumentado por la Parte; ii) si el trámite de dicho procedimiento es oportuno y acorde con la legislación en vigor de la Parte, y iii) si se trata de la misma materia planteada, incluyendo la misma legislación ambiental citada por el o los peticionarios. Además, en la aplicación de esta forma excepcional de terminación, el Secretariado considera: iv) si es “razonable esperar que el ‘procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución’ que haya invocado la Parte se referirá a, y potencialmente resolverá, los asuntos planteados en la petición.”¹⁹
17. Con el fin de brindar la máxima transparencia en su análisis, el Secretariado toma en consideración todos estos factores para determinar la existencia de un procedimiento pendiente notificado conforme al T-MEC. El análisis de cada uno de los cuatro factores se presenta a continuación.

i) Si el procedimiento en cuestión está siendo instrumentado por la Parte

18. El Secretariado primero considera si los procedimientos notificados por una Parte fueron iniciados por ésta²⁰ y luego entonces, evalúa otros factores para determinar la existencia de recursos pendientes de resolverse.²¹
19. Al respecto, los procedimientos notificados por la Parte no son acciones que estén siendo instrumentadas por las autoridades ambientales, sino que se trata de recursos intentados por

ambientales en América del Norte”, vol. 27, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, en: <http://goo.gl/BnFqYe>.

¹⁸ SEM-07-005 (*Residuos de perforación en Cunduacán*) Determinación conforme al artículo 14(3) (8 de abril de 2009) §§ 23-24, en: https://bit.ly/07-005_14-3es.

¹⁹ SEM-01-001 (*Cytrar II*), Notificación conforme al artículo 15(1) (29 de julio de 2002), p.7, en: <https://bit.ly/3JtL5ep> [Notificación Cytrar II].

²⁰ SEM-07-001 (*Minera San Xavier*), Determinación conforme al artículo 15(1) (15 de julio de 2009) §36 “Los procedimientos notificados por México en esta materia fueron iniciados por la Peticionaria y no por México. Éstos, por lo tanto, caen —en parte— fuera de la definición de procedimientos pendientes del artículo 45(3)(a)” [Énfasis en el original]. Véase: ACAAN, artículo 45(3)(a).

²¹ SEM-96-003 (*Río Oldman I*) Determinación conforme al artículo 15(1) (8 de octubre de 1996), p. 3, en: <https://bit.ly/3nN9bbQ> [Determinación Río Oldman I] (“El procedimiento pendiente ante el Tribunal Federal notificado al Secretariado por Canadá no es una acción emprendida por la Parte en el sentido del artículo 45(3)(a)” [Énfasis en el original]) y p. 4 (“Dado que el asunto actual ante el tribunal canadiense fue iniciado y está siendo promovido por una entidad privada, y no por una "Parte" como parece emplearse ese término en el Artículo 45(3)(a), el Secretariado puede considerar otros factores en su revisión de la Presentación en esta etapa.”)

particulares en virtud de la Ley de Amparo,²² o bien de denuncias populares interpuestas conforme a la LGEEPA.²³

20. Los juicios de amparo y las denuncias populares no constituyen actos de la Parte orientados a instrumentar medidas de aplicación en relación con la evaluación del impacto ambiental, la protección de los ecosistemas, el cambio de uso de suelo en terrenos forestales o la efectiva instrumentación del mecanismo de denuncia popular con respecto al Proyecto. En todo caso, en los procedimientos notificados por la Parte, los demandantes buscan accionar el aparato institucional para atender los impactos ambientales derivados de la autorización y construcción del Proyecto.
21. El umbral para determinar la existencia de un procedimiento administrativo pendiente de resolverse se materializa cuando un gobierno se dedica, *activamente*, a aplicar medidas previstas en la ley en relación con el mismo asunto planteado por el o los peticionarios. En ese caso, el Secretariado está obligado, en efecto, a poner fin al trámite de la petición.²⁴
22. El Secretariado concluye que la respuesta de la Parte no confirma que los procedimientos notificados en la respuesta estén siendo promovidos por la Parte y, por lo tanto, el Secretariado determina que no se amerita dar por terminada la petición SEM-22-002.

ii) Si el trámite de dicho procedimiento se realiza de manera oportuna y de acuerdo con su legislación

23. De acuerdo con la información proporcionada por la Parte, diversos amparos están siendo instrumentados en términos de la Ley de Amparo y de conformidad con los plazos previstos en dicha ley.
24. [REDACTED]
25. A la luz de la información de la respuesta, se puede determinar que el trámite de los juicios de amparo se está realizando de acuerdo con la legislación correspondiente. Sin embargo, la Parte no ha brindado información que indique al Secretariado que éstos se están realizando de manera oportuna, [REDACTED]

²² Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2013, en: <<https://bit.ly/3JvSg5U>>

²³ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de enero de 1988, en: <<https://bit.ly/3ZFXZfb>> [LGEEPA].

²⁴ Determinación Determinación Río Oldman I (“[...]cuando un gobierno esté instrumentando activamente medidas coercitivas contra uno o varios de los agentes implicados en una petición conforme al artículo 14, el Secretariado está obligado a poner fin a su examen [...]”).

²⁵ Respuesta, anexo MX-017: [REDACTED]

26. Respecto de las denuncias populares, la información brindada por la Parte indica que éstas fueron presentadas y remitidas a la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa).²⁶
27. Si bien su presentación y tramitación se realiza conforme a la ley aplicable, no existe información en la respuesta respecto de medidas para instrumentar actos de inspección y, por ello, no es posible concluir que en la realización de dichas denuncias se realice de manera oportuna.

iii) Si el asunto en cuestión y legislación ambiental es materia de un procedimiento pendiente de resolución

28. El Secretariado también ha determinado que al analizar procedimientos pendientes, debe evaluar la posible duplicación de esfuerzos o interferencia con litigios pendientes, analizando si los procedimientos involucran el mismo asunto que las aseveraciones planteadas en la petición.²⁷ En tales circunstancias, el Secretariado debe analizar si la materia del litigio coincide con las mismas aseveraciones de la petición²⁸ y dar una lectura restringida al “asunto” pendiente de resolverse.²⁹ El Secretariado ha determinado que las denuncias populares constituyen procedimientos pendientes para efectos del mecanismo SEM únicamente cuando derivan en la instrumentación de procedimientos administrativos.³⁰

²⁶ Respuesta, § 58.

²⁷ SEM-00-004 (*Tala en BC*) Notificación conforme al artículo 15(1) p. 19, en: <<https://bit.ly/00-004NOTes>> [Notificación Tala en BC]:

En determinaciones previas el Secretariado ha afirmado que la consideración sobre el umbral si un procedimiento administrativo o judicial está pendiente de resolución debe interpretarse de manera restringida para dar cabal cumplimiento al objetivo y al propósito del ACAAN, y en particular al artículo 14(3). Sólo los procedimientos delineados específicamente en el artículo 45(3)(a), realizados por la Parte de manera oportuna y conforme a su legislación, y que correspondan al mismo asunto que las aseveraciones de la petición, podrán impedir que el Secretariado prosiga con el trámite de la petición, conforme al artículo 14(3).

²⁸ Notificación BC Hydro, p. 2 (“el procedimiento en cuestión debe versar sobre la misma materia que la alegada en la Petición.”); SEM-98-004 (*Minería en BC*), Notificación conforme al artículo 15(1), p. 15, en: <https://bit.ly/ADV15_1_98-004>, p. 17 (“Además, un procedimiento de esa naturaleza debe abordar el mismo asunto que los argumentos planteados en la petición.”); Notificación Tala en BC, p. 19 (“Sólo los procedimientos [...] que correspondan al mismo asunto que las aseveraciones de la petición, podrán impedir que el Secretariado prosiga con el trámite de la petición [...]”). Véase también: SEM-12-001 (*Granjas de salmón de BC*), Notificación a los peticionarios y al Consejo sobre procedimientos judiciales notificados por Canadá (7 de mayo de 2014), en: <<https://bit.ly/3Jy9Xln>> § 18 (respecto de la ubicación de granjas de salmón citadas en la petición y en un recurso judicial) y § 4 (en referencia a que los procedimientos judiciales conciernen a licencias de acuicultura y no a reglamentos sobre el depósito de sustancias en el agua).

²⁹ Notificación Cytrar II, p. 7 (“El Secretariado anteriormente ha dado un sentido restringido a las disposiciones del [ACAAN] cuya lectura más amplia defraudaría los objetivos del [ACAAN] al permitir holgadamente que el artículo 14(3) ponga fin a la revisión de una petición.”).

³⁰ SEM-15-001 (*Bosque La Primavera*), Notificación conforme al artículo 15(1) (4 de noviembre de 2016), § 25, en: <<https://bit.ly/3l6ML4i>>:

[...] el trámite de denuncias populares interpuestas en relación con el proyecto ha derivado en cuatro procedimientos administrativos en materia de impacto ambiental y forestal. El Secretariado estima que, en todo caso, México ha instrumentado el mecanismo de denuncia popular previsto en los artículos 189 de la LGEEPA y 107 de la LGVS y ha puesto a disposición de los particulares el ejercicio de tal instrumento.

29. Los [REDACTED] juicios de amparo iniciados por diversos particulares.³¹ El juicio de amparo se concibe como un conjunto de instrumentos procesales cuyo objetivo es hacer valer los derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales de los que la Parte es signataria cuando éstos sean violados por las autoridades y, bajo ciertas circunstancias, por particulares. En otras palabras, el juicio de amparo permite a las personas “defenderse [...] de los actos de la autoridad pública que violen sus derechos humanos”.³²
30. Los siguientes juicios de amparo *no* abordan las mismas cuestiones planteadas por las Peticionarias y, por lo tanto, no se hace mayor análisis de estos ya que atienden los siguientes *actos reclamados*:³³

Cuadro 1. Actos reclamados que no coinciden con la petición³⁴

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

31. Los siguientes procedimientos citados por la Parte abordan, en alguna medida, cuestiones similares planteadas en la petición:

Cuadro 2. Actos reclamados que sí coinciden (parcialmente) con la petición³⁵

[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]
[REDACTED]	[REDACTED]	[REDACTED]

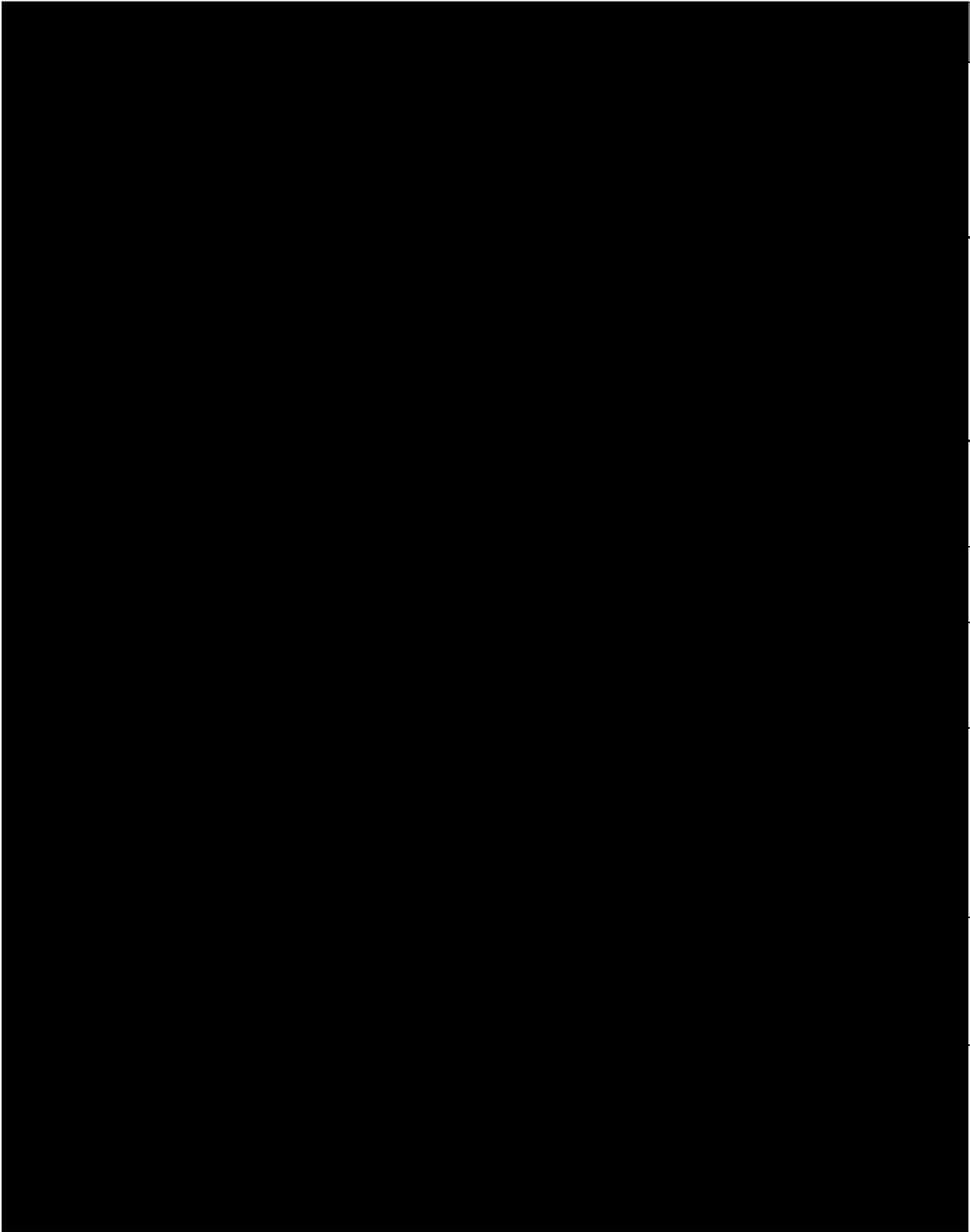
³¹ [REDACTED]

³² SCJN (2014), *La Ley de Amparo en lenguaje llano: ¿Por qué es importante para la protección de nuestros derechos?*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, junio 2014, p. 11, en: <<https://bit.ly/3J7aQzL>>.

³³ El *acto reclamado* es “la conducta imperativa, positiva u omisiva, de una autoridad estatal nacional, federal, local o municipal, presuntamente violatoria de garantías individuales o de la distribución competencial establecida entre Federación y Estados de la República, a la que se opone el quejoso.” en: Calvo Blanco, J. “Acto reclamado” *Enciclopedia Jurídica Online* <<http://bit.ly/3GgBLbV>>.

³⁴ MX-015 y MX-017.

³⁵ *Idem*.



32. La petición incluye aseveraciones sobre la naturaleza preventiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental;³⁶ la supuesta fragmentación de la evaluación del impacto ambiental del megaproyecto Tren Maya;³⁷ la supuesta falta de realización de estudios de mecánica de suelos y geofísicos,³⁸ y la falta de acciones de aplicación de la Profepa. Por su parte, los *actos reclamados* en los juicios de amparo notificados por la Parte y listados en el cuadro 2 son de orden constitucional: el Secretariado observa que éstos abordan exclusivamente la aplicación de disposiciones constitucionales y no las leyes federales citadas en la petición. Al respecto, no es evidente la coincidencia de las aseveraciones de las Peticionarias con los *actos reclamados* de los juicios de amparo, salvo por lo que respecta a la supuesta violación del derecho humano a un medio ambiente sano y al agua.
33. Por cuanto a las denuncias populares presentadas en relación con el Proyecto, la Parte señala en su respuesta la existencia de 37 denuncias presentadas el 7 de marzo de 2022 y otras 6 denuncias presentadas el 16 de agosto de 2022.³⁹ Las denuncias se encuentran integradas en el expediente núm. PFPA/5.3/SC.28.2/00011-20, iniciado por la Profepa.⁴⁰ Asimismo, la Parte informa que las denuncias fueron remitidas el 17 de marzo y 23 de agosto de 2022 a la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la Profepa “para que se consideraran en las acciones de inspección que se determinara llevar a cabo”.⁴¹ La Parte informa que se está instrumentando el “Programa de inspección Tren Maya en las materias de impacto ambiental, forestal, vida silvestre y fuentes de contaminación”.⁴²
34. Ni la respuesta ni sus anexos proporcionan información que permita determinar si las denuncias populares en cuestión se refieren a todos los tramos del Tren Maya o únicamente al tramo 5 sur; tampoco se señala el estado que guarda el procedimiento de denuncia popular; no indica si se han instrumentado procedimientos administrativos derivados de éstas, ni se menciona si se ha determinado la imposición de medidas de urgente aplicación. Respecto del programa de inspección referido, la respuesta apunta que se han practicado visitas a los tramos 1, 2, 3 y 4 del megaproyecto, pero no indica si hay visitas de inspección o alguna medida similar instrumentada respecto del tramo 5.⁴³ Según lo señalado por la Parte, las denuncias “se consideraran en las acciones de inspección” en los tramos 1, 2, 3 y 4 del megaproyecto.
35. A la luz de lo anterior, el Secretariado estima que el riesgo de ocasionar una interferencia indebida es mínimo. No es evidente cómo un expediente de hechos pueda de alguna manera interferir con los juicios de amparo notificados por la Parte, puesto que la elaboración de dicho documento no

³⁶ Petición, p. 11: “Se debe *rescatar y anteponer la naturaleza PREVIA-PREVENTIVA de la evaluación de impacto ambiental*, como elemento indispensable que permitirá brindar [...] efectiva eficacia y eficiencia a dicho instrumento de política pública ambiental [énfasis en el original].”

³⁷ *Ibid.*, p. 12: “[...] se debió evaluar de manera integral a todo el megaproyecto para poder identificar y evaluar los impactos significativos, acumulativos, sinérgicos, directos, indirectos y residuales [...] [énfasis en el original].”

³⁸ *Ibid.*, p. 13 En referencia al “*riesgo de hundimiento del Tren Maya, por no considerar la fragilidad del suelo kárstico de la península de Yucatán*”, como posible impacto ambiental, y también a la falta de estudios para analizarlo y evaluarlo. [énfasis en el original].

³⁹ Respuesta, §§ 56-57.

⁴⁰ *Ibid.*, §56.

⁴¹ *Ibid.*, § 58.

⁴² *Ibid.*, § 59.

⁴³ *Idem.*

ocasionaría injerencia con cuestiones constitucionales sujetas a revisión ante el poder judicial. Tampoco es evidente que un expediente de hechos pudiera interferir con las denuncias populares interpuestas, toda vez que, a la fecha, no existen procedimientos administrativos instrumentados por la autoridad.

Ley ambiental en cuestión

36. Por cuanto a ley ambiental en cuestión, el Secretariado solicitó a la Parte una respuesta en torno a las siguientes disposiciones citadas en la petición:

- a. artículo 4, párrafos quinto y sexto de la Constitución;
- b. artículos 5: fracciones III, VIII y XI, 15: fracción XII, 28: fracciones I y VII, 34, 162, 170, 189, 192, 193 y 194 de la LGEEPA;
- c. artículos 93, 97, 154 y 155: fracciones VII y XII de la LGDFS;
- d. artículos 5: fracción I, 58: inciso a) y 107 de la LGVS;
- e. artículos 7 *bis*: fracción I y 14 *bis* 5: fracciones I, IX y XX de la LAN, y
- f. artículo 418: fracciones I y III del CPF.

37. Al respecto, la Parte notifica en su respuesta:

Por lo anterior, se hace notar al Secretariado que las cuestiones relativas a la aplicación de los artículos 4, párrafos quinto y sexto de la CPEUM; 5: fracciones III, VIII y XI, 162, 170, 189, 192, 193 y 194 de la LGEEPA; 154 y 155: fracciones VII y XII de la LGDFS; 107 de la LGVS, y 418: fracciones I y III del CPF son materia de diversos procedimientos administrativos y juicios pendientes de resolverse [...].

38. El Secretariado observa que las siguientes disposiciones no se encuentran listadas en la notificación sobre procedimientos en curso ofrecida por la Parte: artículos 15: fracción XII, 28: fracciones I y VII, y 34 de la **LGEEPA**; 93 y 97 de la **LGDFS**; 5: fracción I y 58: inciso a) de la **LGVS**, y 7 *bis*: fracción I y 14 *bis* 5: fracciones I, IX y XX de la **LAN**.

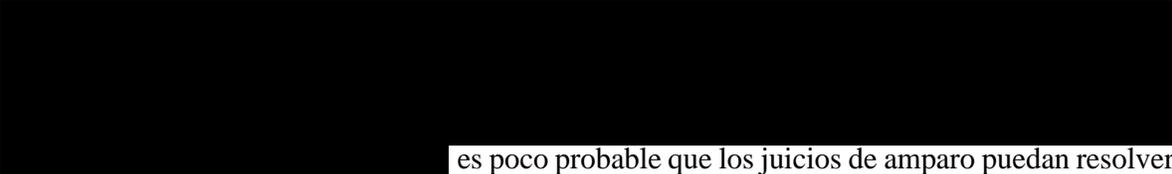
39. Al respecto, el Secretariado no continúa con su análisis respecto del artículo 4, párrafos quinto y sexto de la Constitución y 15: fracción XII de la LGEEPA que contiene el, relativo al derecho de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, por considerar que, en efecto, es materia de procedimientos en curso. Respecto de las aseveraciones sobre la aplicación efectiva de los artículos 5: fracciones III y VIII de la LGEEPA y 418: fracciones I y III del CPF, el Secretariado no encontró información suficiente en la petición y tampoco en la respuesta para continuar con su análisis.

40. En lo concerniente a las disposiciones del artículo 5: fracción XI de la LGEEPA, el Secretariado determina continuar con su análisis, toda vez que la protección y preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los recursos naturales no está en las 43 denuncias populares notificadas por la Parte.

41. Tal como se expresó en los párrafos 33 y 34 de esta notificación, el Secretariado determina continuar con su análisis respecto de los artículos 162, 170, 189, 192, 193 y 194 de la **LGEEPA**, puesto que la existencia de las 43 denuncias populares notificadas por la Parte no constituyen un procedimiento administrativo. Asimismo, el Secretariado continúa con su análisis respecto de los artículos 28: fracciones I y VII, y 34 de la **LGEEPA**; 93 y 97 de la **LGDFS**; 5: fracción I y 58:

inciso a) de la **LGVS**, y 7 *bis*: fracción I y 14 *bis* 5: fracciones I, IX y XX de la **LAN** puesto que no existen acciones de aplicación pendientes de resolverse notificadas por la Parte.

iv) Si el procedimiento puede resolver potencialmente el asunto planteado en la petición

42. Al examinar la notificación sobre procedimientos judiciales o administrativos pendientes de resolverse, el Secretariado considera si, en efecto, su conclusión tiene la posibilidad de resolver el asunto planteado en la petición.⁴⁴ En un caso reciente, el Secretariado consideró si la instrumentación de mecanismos alternativos de solución de controversias podría atender la preocupación planteada por los peticionarios;⁴⁵ y si la instrumentación de estudios de daños al ambiente en el marco de procedimientos administrativos por parte de la Profepa.⁴⁶ Asimismo, el Secretariado ha determinado que la sola existencia de una denuncia popular turnada a la autoridad competente no califica como un recurso pendiente de resolverse en conformidad con el artículo 24.27(4)(a) del T-MEC porque no necesariamente da origen a un procedimiento administrativo con vistas a imponer sanciones.⁴⁷
43.  es poco probable que los juicios de amparo puedan resolver las preocupaciones de las Peticionarias respecto de la naturaleza preventiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental; la supuesta fragmentación de la evaluación del impacto ambiental del proyecto Tren Maya; la falta de consideración de impactos ambientales; la falta de estudios suficientes; el cambio de uso de suelo; el acceso a la información ambiental, y la falta de acciones de aplicación por parte de la Profepa.
44. Por cuanto a las denuncias populares que la Parte notifica en su respuesta, el Secretariado concluye que su sola existencia sin que su trámite dé origen a un procedimiento administrativo de imposición de sanciones, tiene poca probabilidad de atender las preocupaciones manifestadas por las Peticionarias.
45. En síntesis: ninguno de los procedimientos notificados por la Parte fue iniciado por la Parte; los juicios de amparo abordan primordialmente cuestiones de orden constitucional y no de aplicación

⁴⁴ Notificación Cytrar II, p. 8 (“Para que el artículo 14(3)(a) pueda aplicarse en [la] terminación de una petición, debe ser razonable suponer que el ‘procedimiento judicial o administrativo pendiente de resolución’ que la Parte ha invocado se referirá a, y potencialmente resolverá, los asuntos planteados en la petición”). Véanse también: SEM-21-003 (*Ballena franca del Atlántico Norte*), Notificación conforme al artículo 24.28(1) del T-MEC (3 de junio de 2022), § 27, en: <<https://bit.ly/3YBVtoF>>, y SEM-13-001 (*Desarrollo turístico en el golfo de California*), Notificación respecto de un procedimiento informado por México (16 de mayo de 2014), § 22, en: <<https://bit.ly/3Fhoqj9>>.

⁴⁵ SEM-22-001 (*Contaminación en Playa Hermosa*) Determinación conforme al artículo 24.28(1) (4 de noviembre de 2022) §41-42.

⁴⁶ *Ibid.*, § 32, en donde se consideró que la realización y posterior instrumentación de un estudio de daño al ambiente por parte de la Profepa, con el propósito de valorar los impactos y daños al ambiente ocasionados por las obras y actividades no autorizadas, así como las medidas de corrección que deben ponerse en marcha, podrían resolver la aseveración de las Peticionarias.

⁴⁷ *Ibid.*, § 45.

de las leyes federales citadas en la petición; las denuncias populares no dieron origen a medidas de aplicación de la autoridad; los procedimientos notificados coinciden con las disposiciones citadas en la petición solamente en algunos casos, y en suma, su conclusión no resolvería — potencialmente— el asunto planteado en la petición.

46. En virtud de lo anterior, el Secretariado continúa con su análisis respecto de si existen cuestiones centrales abiertas que ameriten la preparación de un expediente de hechos.

B. Sobre las aseveraciones en la petición SEM-22-002

47. El Secretariado considera si, a la luz de la respuesta de la Parte, se amerita la elaboración de un expediente de hechos en torno a la supuesta falta de acciones de aplicación efectiva de la ley ambiental en relación con: i) la naturaleza preventiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental; ii) la supuesta fragmentación de la evaluación del impacto ambiental del proyecto Tren Maya; iii) la falta de estudios ambientales que acompañen a la manifestación de impacto ambiental; v) el cambio de uso de suelo; vi) el acceso a la información ambiental sobre el Proyecto, y vi) la falta de acciones de aplicación por parte de la Profepa.

i) Sobre la naturaleza preventiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental

48. Las Peticionarias aseveran que el procedimiento de evaluación del impacto ambiental (“procedimiento EIA”) es de naturaleza preventiva y que ello no se observa en la instrumentación del Proyecto. Afirman que los trabajos de construcción del tramo 5 sur del Tren Maya dieron inicio sin que se hubiera realizado la correspondiente evaluación previa del impacto ambiental. En particular, se refieren a la carencia de estudios para determinar la viabilidad ambiental del Proyecto en una zona considerada de alta fragilidad ambiental.⁴⁸ Las Peticionarias sostienen, además, que el acuerdo por el que se giraron instrucciones a las autoridades federales de autorizar proyectos por ser considerados de interés público y seguridad nacional (“Acuerdo de Seguridad Nacional”)⁴⁹ es contrario a disposiciones de la Constitución y tratados internacionales suscritos por la Parte en materia de derechos humanos, puesto que restringe el acceso a la información, la participación ciudadana, y la seguridad y certeza jurídicas, aparte de ser violatorio de principios de prevención, precaución, progresividad de los derechos humanos y no regresión.⁵⁰
49. En su respuesta, la Parte informa que el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur o “el Promovente”) solicitó a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) la autorización provisional en materia de impacto ambiental del Proyecto. La autoridad ambiental otorgó dicha autorización provisional con fecha 7 de diciembre de 2021, en conformidad con el Acuerdo de Seguridad Nacional,⁵¹ y estableció que debía presentarse una manifestación de impacto ambiental (MIA) para su evaluación, a más tardar 12 meses después de la emisión de la

⁴⁸ Petición, p. 3.

⁴⁹ Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la administración pública federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 2021, en: <https://bit.ly/3mL5vqu> [Acuerdo de Seguridad Nacional].

⁵⁰ Petición, p. 6.

⁵¹ Respuesta, anexo MX-006: Oficio núm. SGPA/DGIRA/DG-05891 (7 de diciembre de 2021).

autorización provisional.⁵² El 17 de mayo de 2022 el Promovente ingresó una MIA en su modalidad regional, con lo que la autoridad inició el trámite correspondiente.⁵³ El 20 de junio de 2022 la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA) de la Semarnat emitió la autorización en materia de impacto ambiental (AIA) del Proyecto a través de la cual se autorizan de manera condicionada las obras y actividades del tramo 5 sur del Tren Maya.⁵⁴

50. Respecto de las aseveraciones sobre la legalidad constitucional y convencional del Acuerdo de Seguridad Nacional, el Secretariado ha determinado no considerarlas en su análisis puesto que ello está actualmente sujeto a diversos juicios de amparo notificados por la Parte. Las cuestiones relativas a la violación de los derechos humanos (información, participación ciudadana, seguridad y certeza jurídicas) y el respecto a los principios de prevención, precaución, progresividad de los derechos humanos son materia de juicios de amparo.
51. Sin opinar sobre cuestiones de orden constitucional, el Secretariado aborda las aseveraciones sobre la instrumentación del procedimiento EIA como instrumento preventivo previsto en la LGEEPA y su articulación a través de la autorización del Proyecto (provisional primero y luego plasmada en la AIA del 20 de junio de 2022).
52. La ley ambiental citada en la petición establece que es facultad de la Semarnat la atención de asuntos de jurisdicción federal, tales como la gestión de áreas naturales protegidas y la protección de aguas nacionales, la biodiversidad, flora y fauna.⁵⁵ Asimismo, contiene el enfoque preventivo del procedimiento EIA, es decir, realizar la evaluación respectiva antes del inicio de obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o afectar los ecosistemas, y establecer las condicionantes con la finalidad de evitar o minimizar los efectos ambientales derivados, aplicable —entre muchas otras— a vías generales de comunicación y obras que requieran cambios de uso de suelo de áreas forestales y selvas.⁵⁶
53. Al consultar la AIA se observa, por ejemplo, que la ejecución del proyecto en rigor no se condicionó a la presentación de estudios y programas: si bien se otorgó un plazo de tres meses contados a partir de la emisión de la AIA para preparar diversos programas y estudios especificados como condicionantes de la autorización —por ejemplo, conservación de suelos y reforestación;⁵⁷ prevención, mitigación, contingencias ambientales y conservación del paisaje kárstico;⁵⁸ manejo de flora y fauna;⁵⁹ monitoreo de la calidad del agua;⁶⁰ estudio geohidrológico

⁵² Respuesta, § 11.

⁵³ Respuesta, anexo MX-008: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Unidad Servicios Profesionales Altamente Especializados, Manifestación de Impacto Ambiental, modalidad regional (sin fecha).

⁵⁴ DGIRA, *Autorización de impacto ambiental del proyecto “Tren Maya tramo 5 sur”*, oficio núm. SGPA/DGIRA/DG-03703-22, Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (20 de junio de 2022); incluida como anexo MX-009 de la respuesta de la Parte y disponible en: <<https://bit.ly/3JrKYPq>> [AIA].

⁵⁵ LGEEPA, artículo 5: fracciones III, VIII y IX.

⁵⁶ *Ibid.*, artículo 28: fracciones I y VII.

⁵⁷ AIA, condicionante 5(b), p. 416.

⁵⁸ *Ibid.*, condicionante 5(d), p. 419.

⁵⁹ *Ibid.*, condicionante 5(e), p. 420.

⁶⁰ *Ibid.*, condicionante 7, p. 423.

y geológico;⁶¹ estudios geofísicos,⁶² y monitoreo de aves⁶³—, en los hechos la ejecución del Proyecto se encontraba ya en marcha. No hay información en la respuesta sobre si se contaba con tales estudios previo al inicio de los trabajos del tramo 5 sur del Tren Maya ni acerca de cómo se instrumentaron, en dado caso. Incluso, las opiniones técnicas de las áreas especializadas hacen eco de la necesidad de realizar estudios previos a la fase constructiva, actividades que en la práctica se instrumentan como parte de la evaluación del impacto ambiental de un proyecto (véanse §63-65).

54. Por otro lado, la respuesta tampoco ofrece información sobre la fecha de arranque de la construcción del Proyecto y su estado de avance; el estado que guarda la instrumentación de medidas preventivas y correctivas, ni la puesta en marcha de los programas previstos en la autorización provisional y en la autorización definitiva. Para ilustrar este aspecto, cabe señalar que la autorización provisional fue emitida con fecha 7 de diciembre de 2021 —seis días después de la solicitud—, en tanto que las condicionantes de la AIA se emitieron hasta el 20 de junio de 2022; sin embargo, la respuesta no expone qué medidas se instrumentaron para asegurar, al menos en cierta medida, el carácter preventivo del procedimiento EIA.
55. En suma, la respuesta de la Parte no arroja información sobre los esfuerzos desplegados para la planeación ambiental del Proyecto, ni aborda de manera directa las aseveraciones sobre la viabilidad ambiental del mismo, lo que deja cuestiones centrales abiertas sobre si el cumplimiento y la aplicación efectiva de la legislación ambiental con miras a la emisión de la AIA del Proyecto.
56. Un expediente de hechos puede arrojar información sobre la vocación preventiva del procedimiento EIA y su efectiva instrumentación a lo largo de su ejecución en el tramo 5 sur del Tren Maya. La información fáctica pertinente puede incluir informes y reportes en los que quede constancia de la instrumentación —o en su caso, la ausencia— de medidas aplicables al Proyecto y previstas en la autorización provisional y en la AIA.
57. En virtud de lo anterior, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva de los artículos 5: fracciones III, VIII y IX, y 28: fracciones I y VII de la LGEEPA.

ii) Sobre la falta de estudios que acompañen a la manifestación de impacto ambiental

58. Las Peticionarias sostienen que no se presentaron estudios suficientes en materia de mecánica de suelos y geofísica que permitieran evaluar de manera adecuada la totalidad de impactos al ambiente derivados del Proyecto y, más específicamente, el riesgo de hundimiento dada la fragilidad del suelo kárstico en la península de Yucatán.⁶⁴ Las Peticionarias aportan evidencia de estudios previos para demostrar la presencia de una gran cantidad de fracturas y fallas a lo largo del tramo 5 sur del Tren Maya, lo que —aseveran— genera una alta fragilidad de la zona en cuestión.⁶⁵

⁶¹ *Ibid.*, condicionante 9, p. 424.

⁶² *Ibid.*, condicionante 10, p. 425.

⁶³ *Ibid.*, condicionante 11, p. 425.

⁶⁴ Petición, p. 13.

⁶⁵ *Ibid.*, p. 3.

59. En su respuesta, la Parte señala que la autorización provisional emitida por la DGIRA preveía la realización de “estudios y proyectos previos de factibilidad, incluidos [estudios de] mecánica de suelo, topografía [e] hidrológicos; la preparación del sitio, incluida la implementación de programas de rescate y reubicación de flora y fauna, el trazo en campo del eje de la vía férrea, el desmonte, despalme, relleno y nivelación, entre otras”.⁶⁶
60. Tras analizar la respuesta de la Parte, el Secretariado estima que no existe información suficiente sobre la existencia de estudios ambientales adecuados que permitieran evaluar la totalidad de los impactos del Proyecto conforme a la ley ambiental vigente. En todo caso, de la consulta de la AIA confirma la aseveración sobre la falta de estudios previos a la ejecución de las obras. Por ejemplo, dicha autorización establece como condicionantes la elaboración de estudios geohidrológicos y geológicos con el fin de identificar zonas de colapso;⁶⁷ la realización de un estudio de evaluación del peligro kárstico,⁶⁸ y la formulación de un programa de prevención y mitigación de riesgos y daños ecológicos potenciales ocasionados al paisaje kárstico, cenotes, cuevas y cavernas.⁶⁹ Lo anterior —aunado a que no se haya tenido acceso a los estudios referidos— concuerda, en principio, con la aseveración sobre la falta de estudios ambientales previos al inicio de las obras.
61. Un análisis somero de la MIA hace evidente que se requieren más estudios de mecánica de suelos para conocer y determinar su aptitud. Por ejemplo, una opinión técnica enfatiza que el techo de las cavernas es muy cercano a la superficie⁷⁰ y se sugiere calcular los pesos de las cargas antes iniciar la construcción.⁷¹ La MIA concluye:
- [...] que el 98.5 % de [la] superficie [del sistema ambiental regional (SAR)] está ocupada por suelos leptosoles y, siendo que el trazo del Tren Maya tramo 5 sur pasa casi en su totalidad por este tipo de suelos, implica una alta complejidad para su realización, ya que los suelos leptosoles del SAR, al tener su origen en rocas calizas, presentan el fenómeno de la karsticidad que provoca [que] las rocas del subsuelo, como el yeso, calizas y dolomías, puedan ser disueltas por el agua de lluvia, ocasionando la formación de cuevas, cenotes, hundimientos y socavones. Al realizar cualquier tipo de construcción es importante realizar estudios previos de mecánica de suelos para conocer si el lugar es apto para el uso que se planea dar.⁷²
62. La MIA subraya además la necesidad de un sistema de monitoreo para determinar los posibles efectos de la alteración del flujo subterráneo, la continuidad hidrológica e interconectividad del sistema y señala que:

⁶⁶ Respuesta, § 10.

⁶⁷ AIA, condicionante 9, p. 424.

⁶⁸ *Ibid.*, condicionante 16, p. 434.

⁶⁹ *Ibid.*, condicionante 10, p. 425.

⁷⁰ MIA, capítulo IV, p. 91.

⁷¹ *Ibid.*, p. 97.

⁷² *Ibid.*, p. 120.

presencia de ríos subterráneas, misma que se prevé mitigar con la recomendación de no alterar con un máximo el 40 % de la sección hidráulica, por ningún motivo se permitirá construir una barra hidráulica que afecte el flujo subterráneas.⁷³

63. La opinión técnica de la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) de la Semarnat sobre la viabilidad ambiental del tramo 5 sur del Tren Maya —incluida en la autorización de cambio de uso del suelo (“autorización CUS”)— denota que la ejecución del Proyecto ocasionará la remoción de 4,131,900 m² de selva mediana perennifolia — que la MIA cataloga como *impacto adverso crítico*⁷⁴— y que implica “la modificación de un hábitat bien conservado que sirve a alrededor de 741 especies de fauna silvestre, de las que 208 están en alguna categoría de riesgo”⁷⁵ —que la MIA cataloga como *impacto adverso severo*—. ⁷⁶ La DGVS urge a Fonatur realizar actividades de búsqueda de especies para disminuir el impacto de las obras.
64. Por su parte, al analizar la MIA, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (“Conanp”) señaló que la zona presenta uno de los sistemas de cuevas y acuíferos kársticos eogenéticos más importantes en el mundo; y subrayó que la ejecución del Proyecto presenta severos riesgos en el sistema kárstico⁷⁷ —catalogados en la MIA como *impacto adverso severo*—. ⁷⁸ La Conanp subrayó que el promovente realizaría “los estudios necesarios para determinar la presencia de oquedades, dolinas y cavernas asociadas a este fenómeno [la karsticidad], para desarrollar la solución geotécnica más adecuada y de menor afectación a la integridad del [P]royecto”.⁷⁹
65. Una revisión inicial de la documentación anexa a la respuesta, el Secretariado nota de la opinión técnica de la Comisión Nacional para Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) incluida en la autorización CUS que:

[S]e prevé que, en el futuro, los efectos pueden ir más allá de la evidente pérdida de hábitat, alteración, simplificación y fragmentación, efecto barrera y riesgo de atropellamiento de fauna. La complejidad de la selva mediana perennifolia dificulta su regeneración, incluso con acciones de restauración, y la fragilidad del suelo kárstico hace imprevisibles las consecuencias para las comunidades biológicas y humanas, las cuales pueden ser *irreparables* [énfasis añadido]. Al respecto, es conveniente considerar que se puede producir un ciclo de retroalimentación donde el aumento de los factores mencionados arriba puede afectar los atractivos turísticos de la región que son precisamente los paisajes de la región y su biodiversidad.⁸⁰

66. De forma preliminar —y que lleva a la necesidad de un mayor estudio— destacan las opiniones técnicas de la DGVS, la Conabio y la Conanp sustentan la aseveración de las Peticionarias sobre

⁷³ *Ibid.*, pp. 58-59.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 35.

⁷⁵ DGVS, opinión técnica de la Dirección General de Vida Silvestre, oficio núm. SPARN/DGVS/03501/22 (28 de octubre de 2022), en: Autorización CUS, p. 43 [Opinión técnica DGVS].

⁷⁶ MIA, capítulo V, cuadro 10, p. 35.

⁷⁷ Opinión técnica de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Oficio núm. FOO.9.DRPYyCM/UTCMR/252/2002 (8 de junio de 2022), en: AIA, p. 255.

⁷⁸ MIA, capítulo V, cuadro 10, p. 34.

⁷⁹ Opinión técnica de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Oficio núm. FOO.9.DRPYyCM/UTCMR/252/2002 (8 de junio de 2022), en: AIA, p. 252.

⁸⁰ Conabio, opinión técnica de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, oficio núm. SET/305/2022 (28 de octubre de 2022), en: Autorización CUS, p. 46 [Opinión técnica Conabio].

la supuesta falta de estudios previos al inicio de obras del tramo 5 sur del Tren Maya. Al respecto, la respuesta de la Parte no presenta información sobre el estado que guardan los estudios y programas exigidos en la AIA, ni tampoco aclara si, en dado caso, las conclusiones de dichos estudios llevaron a la eventual modificación del Proyecto. Un expediente de hechos podría presentar información fáctica pertinente a este respecto.

67. Un expediente de hechos puede presentar información acerca de la existencia de diversos estudios de factibilidad, incluidos: mecánica de suelo, topografía, estudios hidrológicos, estudios y prospecciones de flora y fauna silvestre, identificación de zonas de colapso y mitigación de riesgos y daños ecológicos al paisaje kárstico, entre otros, así como también sobre las medidas de conservación, protección y mitigación de posibles efectos de la ejecución del Proyecto instrumentadas por la Parte.
68. En virtud de lo anterior, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos con relación a las acciones de aplicación efectiva de los artículos 5: fracciones III, VIII y XI, 15: fracción XII y 28: fracciones I y VII de la LGEEPA; 5: fracción I y 58: inciso a) de la LGVS, y 7 bis: fracción I y 14 bis 5: fracciones I, IX y XX de la LAN.

iii) Sobre el cambio de uso de suelo en terrenos forestales

69. Las Peticionarias aseveran que el Proyecto debió tramitar y obtener, de manera previa a su ejecución, la correspondiente autorización de cambio de uso de suelo (CUS) en terrenos forestales, lo cual solamente es posible mediante la presentación de un estudio técnico justificativo.⁸¹
70. En su respuesta la Parte, señala que, con fecha 30 de noviembre de 2021, el Promovente solicitó la autorización CUS provisional para el Proyecto, misma que fue emitida por la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos de la Semarnat el 8 de diciembre siguiente. En dicha autorización provisional se determinó la obligación de cumplir con la normativa aplicable y realizar una compensación ambiental,⁸² y se incluyó un listado ilustrativo de medidas de prevención y mitigación propuestas en la solicitud misma.⁸³
71. El artículo 93 de la LGDFS establece que:

La [Semarnat] solo podrá autorizar el cambio de uso de suelo en terrenos forestales por excepción, previa opinión técnica de los miembros del Consejo Estatal Forestal de que se trate y con base en los estudios técnicos justificativos cuyo contenido se establecerá en el Reglamento, los cuales demuestren que la biodiversidad de los ecosistemas que se verán afectados se mantenga, y que la erosión de los suelos, la capacidad de almacenamiento de carbono, el deterioro de la calidad del agua o la disminución en su captación se mitiguen en las áreas afectadas por la remoción de la vegetación forestal.

72. El artículo 97 de la LGDFS señala que no se podrá otorgar la autorización CUS “en terrenos forestales donde la pérdida de cubierta forestal fue ocasionada por incendio, tala o desmonte sin

⁸¹ Petición, p. 6.

⁸² Respuesta, § 31.

⁸³ Respuesta, anexo MX-007: DGGFS, oficio núm. SGPA/DGGFS/712/2070/21, Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos, Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, Semarnat (8 de diciembre de 2021).

que hayan pasado 20 años y se acredite a la [Semarnat] que la vegetación forestal afectada se ha regenerado”.

73. La Parte señala que los terrenos forestales afectados por el Proyecto se evaluaron mediante el *Estudio técnico justificativo Tren Maya tramo 5 fase I Cancún-Tulum* (ETJ), presentado por el Promovente, y que también se contó con un informe de visita técnica a cargo la oficina de representación de la Semarnat en Quintana Roo, así como con las opiniones de la DGVS, la Conabio y la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Instituto Nacional de Ecología.⁸⁴ Informa, además, que el Consejo Estatal Forestal emitió una opinión favorable con base en la información del ETJ.⁸⁵
74. Respecto de las medidas para cumplir con la exigencia establecida en el artículo 97 de la LGDFS, la Parte señala que, en el caso del Proyecto, el cambio de uso de suelo autorizado se emitió en terrenos donde la vegetación existente fue catalogada como selva mediana subperennifolia y vegetación secundaria de selva mediana subperennifolia, por lo que dicha disposición no es aplicable.⁸⁶ Con todo, no resulta claro si las obras y actividades del Proyecto (incluidos los trabajos de desmonte en terrenos forestales por donde correrá el tramo 5 sur del Tren Maya) dieron inicio antes de que se emitiera la correspondiente autorización CUS.
75. Al consultar la autorización CUS, el Secretariado encontró que la opinión técnica de la DGVS señaló que el estudio técnico justificativo del Proyecto únicamente realizó el muestreo de 0.84% de la superficie afectada, lo que se considera “poco representativo”. En dicha opinión se resaltó el sesgo representativo de los modelos de muestreo de fauna silvestre; se indicó que el muestreo de anfibios se limitó a ciertos espacios, sin considerar que estas especies migran a cuerpos de agua que no fueron contemplados; se observó el impacto severo en una de las especies identificadas;⁸⁷ se subrayó el uso de una sola técnica de muestreo, sin repeticiones suficientes para los reptiles; se hizo notar que, respecto de las aves, la técnica utilizada fue insuficiente para reportar las especies presentes en el sitio, y se destacó la necesidad de contar con mapas con patrones de distribución de especies de aves endémicas y residentes para establecer medidas de mitigación.⁸⁸

⁸⁴ Respuesta, § 38.

⁸⁵ *Ibid.*, § 39.

⁸⁶ *Ibid.*, § 40.

⁸⁷ Se trata de la salamandra lengua de hongo yucateca (*Botiglossa yucatanana*), especie de la que solamente se identificó un solo individuo. Opinión técnica DGVS, en Autorización CUS, p. 41.

⁸⁸ *Ibid.*, pp. 40-44.

76. Por su parte, la Conabio opinó que, con base en los resultados de los análisis de diversidad llevados a cabo en el ETJ, “no es posible afirmar que la biodiversidad en los ecosistemas sujetos a cambio del uso de suelo se va a mantener”,⁸⁹ ya que tales resultados son meramente descriptivos, mas no útiles para indicar cambios en el futuro. La Conabio plantea que es insostenible la afirmación del Promovente en el sentido de que ‘no se compromete la continuidad ecológica’ y que tampoco se puede ‘asegurar que la presente solicitud de cambio de uso de suelo cumple con lo establecido en el artículo 93 de la LGDFS’ [citando aseveraciones tomadas del ETJ].⁹⁰ La Conabio agrega:

Una de la afectaciones más serias que puede llegar a tener el proyecto, además del cambio de uso del suelo para la construcción de infraestructura, es la fragmentación del hábitat, que a mediano y largo plazo deriva en la pérdida de biodiversidad por el aislamiento de las poblaciones de vida silvestre [...].

Para muchas especies, las vías de comunicación ejercen un efecto de barrera importante para le movilidad interpoblacional [...]. Si bien las vías de comunicación no son una barrera infranqueable para grandes felinos, sí han demostrado ser un peligro para la capacidad de mantenimiento de sus poblaciones [...].⁹¹

77. La Conabio destacó que:

Un programa enfocado solo a la reforestación posiblemente no logrará recuperar la estructura y complejidad de la comunidad vegetal por lo que se debe de buscar un enfoque de restauración ecológica [...] Así mismo no es posible conocer los alcances del programa de conservación de suelos y reforestación, al ser este poco detallado[...].⁹²

78. Un expediente de hechos puede presentar información sobre las acciones instrumentadas por la Parte para asegurar la aplicación efectiva del artículo 93 de la LGDFS. En particular, puede arrojar luz acerca de si se contó con información suficiente para determinar si, en efecto, la continuidad ecológica y la calidad del agua —o su disponibilidad—, entre otros elementos, se verían comprometidas a raíz de la remoción de vegetación forestal resultante de la ejecución del Proyecto.

79. En virtud de lo anterior, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva de los artículos 93 y 97 de la LGDFS, así como también de los artículos 7 bis: fracción I y 14 bis 5: fracciones I, IX y XX de la LAN, por cuanto a la posible afectación del recurso hídrico a raíz del cambio de uso de suelo en terrenos forestales.

iv) Sobre la supuesta fragmentación de la evaluación del impacto ambiental

80. Las Peticionarias aseveran que se realizó una “*indebida división o fragmentación del megaproyecto Tren Maya* [énfasis en el original]”⁹³ para la evaluación de su impacto ambiental. Señalan que el Tren Maya abarcará cinco estados del país y que sus “tramos” (divisiones o fragmentos) guardan una relación intrínseca y dependiente entre sí, lo que en este caso resulta

⁸⁹ Opinión técnica Conabio, en Autorización CUS, pp. 44-47.

⁹⁰ *Idem.*

⁹¹ *Idem.*

⁹² *Ibid.*, p. 51.

⁹³ Petición, p. 11.

especialmente importante debido a la presencia de ecosistemas frágiles y de alto valor ambiental; afirman que dichos ecosistemas sirven como hábitat y refugio para diversas especies, incluidos el jaguar y el mono araña, y que es preciso evaluar cuidadosamente los impactos de la totalidad del megaproyecto a fin de proteger el medio ambiente y la biodiversidad de la región.⁹⁴

81. En su respuesta, la Parte señala que la evaluación por secciones o tramos obedeció “tanto a la magnitud de las longitudes y superficies de afectación de cada uno de ellos, como al número de estados y municipios por los que [el Tren Maya] cruzará, al igual que al tamaño de cada uno de los sistemas ambientales regionales (SAR) delimitados para cada tramo, tal y como se indica a continuación.”⁹⁵

Tramo	Longitud (km)	Superficie (ha)	Número de estados	Número de municipios	Superficie del SAR
Fase I	638.81	2,668.26	4	25	13,817.96 km ²
Tramo 4	239.538	1,437.228	2	11	9,371.83 km ²
Tramo 5 norte	43.575	292.320	1	3	1,685.38 km ²
Tramo 5 sur	67.667	516.758	1	2	1,891.31 km ²
Tramo 6	255.50	1,505.04	1	4	1’271,269.08 ha
Tramo 7	255.36	1,163.65	2	3	11,393.67 km ²

Fuente: Respuesta, p. 12.

82. En efecto, el Tren Maya está dividido en siete tramos y tiene una longitud total aproximada de 1,460 km; atravesará los estados de Chiapas, Tabasco, Campeche, Yucatán y Quintana Roo, y contará con 18 estaciones.⁹⁶ La Parte sostiene que presentar una sola MIA para la totalidad del proyecto Tren Maya “habría implicado hacer una descripción y caracterización a nivel más general [...], con lo que se habrían ocultado] procesos y características ambientales importantes a menor escala [...]”.⁹⁷ En todo caso —plantea la Parte—, el hecho de evaluar las obras por tramos permitió evitar errores metodológicos.⁹⁸ La Parte sostiene que cada tramo del Tren Maya corresponde a un SAR “bastante extenso [...] delimitado para cada caso, a fin de identificar y evaluar los impactos acumulativos potenciales a generarse en el contexto regional.”⁹⁹
83. La Parte señala que los tramos del proyecto Tren Maya se dividieron “con base en criterios ambientales, técnicos, normativos y antropogénicos, de acuerdo con la naturaleza y dimensiones del proyecto, así como la influencia de los impactos ambientales potenciales a generar por el

⁹⁴ *Ibid.*, pp. 11-12.

⁹⁵ Respuesta, § 50.

⁹⁶ Fonatur, “Información del proyecto Tren Maya”, Fondo Nacional de Fomento al Turismo, gobierno de México, en: <<http://bit.ly/3ZM7qsH>>.

⁹⁷ Respuesta, § 51.

⁹⁸ *Ibid.*, § 52.

⁹⁹ *Ibid.*, § 54.

mismo”, lo que garantizó que se tomaran en cuenta obras y actividades en cada SAR.¹⁰⁰ Sin embargo, no resulta evidente el que dicha división del Tren Maya en tramos haya realmente obedecido a sistemas ambientales regionales por los que atraviesa la infraestructura. Al menos, ello no pudo constatarse en la justificación del proyecto contenida en los documentos ofrecidos por la Parte en su respuesta. En todo caso, la fragmentación de la evaluación del impacto ambiental del Tren Maya en tramos parece responder a la necesidad de autorizar los trabajos de construcción para garantizar su ejecución oportuna.¹⁰¹

84. Al respecto, el Secretariado observa que la fragmentación de los estudios de impacto ambiental del Tren Maya no explica el hecho de que se desarrollará en la gran ecorregión de selva cálida-húmeda que se extiende en los cinco estados. Este enfoque no considera los impactos acumulativos, sinérgicos y residuales sobre la biodiversidad de la flora y fauna de los corredores biológicos presentes en esta gran ecorregión. La división de la EIA en los distintos tramos presupone que cada uno de éstos es independiente y da por sentado que sus efectos se mantendrán aislados, sin afectar el SAR en los tramos aledaños.
85. Siendo el Tren Maya un gran proyecto único, continuo e interconectado, existen elementos comunes que no se exhiben en la documentación ambiental correspondiente (fragmentada por tramos). Se trata de una sola infraestructura sin interrupciones a lo largo de 1,460 km de vía, misma que atravesará corredores biológicos de hábitats interconectados y especies que en ellos habitan. Por ejemplo, la MIA refiere al jaguar —especie que se extiende desde el oriente de Yucatán y la costa de Quintana Roo hasta Chiapas— está presente en gran parte de los tramos propuestos del Tren Maya. Al respecto, en la MIA reconoce que, por distribuirse “desde México y a lo largo de Sudamérica” y “debido a su papel como depredador ápice”, este felino tiene gran efecto en el ecosistema, al controlar las poblaciones de herbívoros y mesopredadores.¹⁰² La MIA señala:

Esta especie se ha usado generalmente como especie clave, bandera y/o paraguas en diferentes países y zonas geográficas. Además de su importancia ecológica, sus poblaciones se encuentran en riesgo de desaparecer; razón por la cual su estatus de conservación lo reporta como en peligro de extinción.¹⁰³

86. Lo anterior ilustra la existencia de componentes comunes a toda el área afectada por la infraestructura propuesta que no se consideraron de forma integral. Si bien semejante análisis integral constituye una tarea compleja, habría permitido la planeación integral en relación con los impactos de la infraestructura propuesta.
87. El Secretariado estima que la respuesta ofrecida por la Parte no aborda de manera exhaustiva los elementos de una preocupación central de las Peticionarias: que la Parte ha evitado realizar un examen exhaustivo de los impactos ambientales del Tren Maya, fragmentando el proyecto para su análisis por fases o tramos que se evalúan de manera separada, pasando por alto la magnitud de la acumulación de los impactos.¹⁰⁴ Los efectos del Tren Maya no están circunscritos a cada SAR, sino que toman relevancia dada la magnitud y complejidad de procesos en el conjunto del

¹⁰⁰ *Idem.*

¹⁰¹ *Cfr.* Acuerdo de Seguridad Nacional, artículo segundo: “Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional [...] y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.”

¹⁰² MIA, capítulo IV, p. 335.

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ Petición, pp. 11-12.

megaproyecto. Una cuestión similar fue analizada por el Secretariado en la petición *Cozumel*, respecto de la cual el Consejo giró instrucciones al Secretariado para preparar un expediente de hechos. El Secretariado recomendó que debía tomarse en cuenta:

toda la información proporcionada y aquella pertinente que conlleve a esclarecer e identificar hechos acerca de si, el no haber requerido hasta la fecha la Manifestación de Impacto Ambiental de la totalidad de las obras que conforman la Terminal Portuaria, constituye una omisión en la aplicación efectiva de la legislación ambiental por parte de las autoridades mexicanas, considerando, entre otros aspectos, [...] los hechos en torno a si han sido autorizadas todas las obras que conforman la Terminal [...].¹⁰⁵

88. Un expediente de hechos ayudaría a la ciudadanía a entender la instrumentación del proceso EIA cuando un proyecto se divide y ejecuta por fases y arrojaría luz sobre si, en este caso en particular, la fragmentación en efecto permitió una mejor evaluación o si, por el contrario, se omitieron elementos importantes en la consideración de los impactos ambientales del proyecto Tren Maya.
89. Por lo anterior, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva de los artículos 5: fracciones III, VIII y IX y 28: fracciones I y VII de la LGEEPA, en lo que respecta a la supuesta fragmentación de la evaluación de impacto ambiental del Tren Maya.

v) Sobre el acceso a la información ambiental

90. Las Peticionarias aseveran que la información relativa al procedimiento de evaluación del impacto ambiental del Proyecto no está disponible al público. Sostienen que las autorizaciones provisionales en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo “no se encuentran a disposición del público por lo que la ciudadanía no tiene acceso a su contenido”.¹⁰⁶ El mismo planteamiento hacen respecto de la AIA y sostienen que tampoco se encuentra “disponible al público en general”.¹⁰⁷
91. Cabe señalar que la AIA del Proyecto se encuentra disponible en el portal de consulta de trámites de la Semarnat, con la clave 23QR2022V0020, que es el identificador que se asignó al Proyecto cuando se ingresó la MIA correspondiente.¹⁰⁸
92. En su respuesta la Parte señala que el 18 de mayo de 2022, la DGIRA publicó la MIA del proyecto en un listado de solicitudes sometidas al procedimiento EIA en la Gaceta Ecológica *extraordinaria* núm. DGIRA/22/22 y en la página electrónica del portal de la Semarnat.¹⁰⁹ Asimismo, la Parte menciona que el 19 de mayo se informó a una persona que había solicitado acceso a la manifestación de impacto ambiental, que la MIA-R del Proyecto estaría disponible para consulta pública entre el 23 de mayo al 17 de junio de 2022 en las oficinas de la Semarnat en el estado de Quintana Roo. Asimismo, se notificó el inicio de la consulta pública a través de

¹⁰⁵ SEM-96-001 (*Cozumel*), Notificación con base en el artículo 15(1) (7 de junio de 1996), p. 4.

¹⁰⁶ Petición, p. 8.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰⁸ Trámite de la MIA-R del proyecto “Tren Maya tramo 5 sur”, clave núm. 23QR2022V0020, en: <https://bit.ly/40a5wCI>. El portal de consulta de trámites de la Semarnat está disponible en: <http://bit.ly/3nDP2EP>.

¹⁰⁹ Respuesta, § 15.

una publicación en la *Gaceta Ecológica*¹¹⁰ y dio cuenta de que un extracto del Proyecto fue publicado en dos periódicos de circulación nacional.

93. El artículo 34 de la LGEEPA establece que una vez que se reciba una MIA y se integre el expediente respectivo, la Semarnat la debe poner a disposición del público. La información de la respuesta destaca que la MIA-R estuvo disponible públicamente durante 20 días hábiles en las oficinas locales de la Semarnat en Quintana Roo.
94. El Secretariado estima que la respuesta de la Parte atiende las preocupaciones planteadas por las Peticionarias respecto de la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA, puesto que la MIA estuvo a disposición del público y se realizó un proceso de consulta pública del Proyecto, además de que sí es posible consultar la AIA respectiva.
95. Por cuanto a la falta de acceso público a las autorizaciones provisionales en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo a la que se alude en la petición, debe señalarse que se trata de instrumentos (las autorizaciones provisionales) que no están regulados en la LGEEPA ni en su Reglamento en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (REIA). Es por ello que no procede considerar en un expediente de hechos la aseveración de las Peticionarias respecto del artículo 34 de la LGEEPA.
96. Por lo anteriormente expuesto, el Secretariado determina *no* recomendar la preparación de un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva del artículo 34 de la LGEEPA.

vi) Sobre la supuesta falta de acciones de aplicación por parte de la Profepa

97. Las Peticionarias aseveran que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) “no ha ejercido sus atribuciones y obligaciones constitucionales y legales para inspeccionar, ordenar las medidas de seguridad y, en su momento, sancionar y ordenar la reparación de los daños provocados [...]”.¹¹¹ Sostienen que el 28 de febrero de 2022, “habitantes de la localidad de Playa del Carmen, municipio de Solidaridad, Quintana Roo, detectamos la ejecución de trabajos de desmonte” y señalan que a pesar de la evidencia de los hechos, la autoridad no ha realizado las diligencias pertinentes con el fin de evitar daños irreparables.¹¹² Las Peticionarias afirman que la preparación de un expediente de hechos podría aclarar el proceso de aplicación de la ley ambiental y facilitar la participación de la ciudadanía en la rendición de cuentas sobre las decisiones en materia ambiental.¹¹³
98. Como se señaló ya en el párrafo 33 *supra*, la Parte informa que el 7 de marzo de 2022 se presentaron 37 denuncias populares y que otras seis fueron presentadas el 16 de agosto de 2022.¹¹⁴ La Parte señala que estas denuncias se encuentran integradas en el expediente núm. PFFPA/5.3/SC.28.2/00011-20, iniciado por la Profepa,¹¹⁵ y que, con fechas 17 de marzo y 23 de agosto de 2022, se les remitió a la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la Profepa “para que se consideraran en las acciones de inspección se determinara llevar a cabo”..¹¹⁶

¹¹⁰ *Ibid.*, § 16.

¹¹¹ Petición, p. 4.

¹¹² *Ibid.*, p. 9.

¹¹³ *Ibid.*, p. 4.

¹¹⁴ Respuesta, §§ 56-57.

¹¹⁵ *Ibid.*, § 56.

¹¹⁶ *Ibid.*, § 58.

99. Las disposiciones de la LGEEPA citadas en la petición establecen el procedimiento de denuncia popular a través del cual, cualquier persona u organización puede denunciar ante la Profepa o autoridades locales actos que produzcan desequilibrio ecológico o daño al ambiente; prevé la realización de actos de inspección y vigilancia; permite la coadyuvancia de los denunciantes con la Profepa, y la posibilidad de que instituciones académicas realicen estudios y peritajes objeto de la denuncia. Asimismo, la ley ambiental citada en la petición permite la imposición de medidas de urgente aplicación en materia de impacto ambiental y de cambio de uso de suelo en terrenos forestales y el ejercicio de acciones de responsabilidad por daño a la vida silvestre y su hábitat.
100. La respuesta no permite determinar si en efecto se han instrumentado procedimientos administrativos derivados de las denuncias, ni si a la fecha se han impuesto medidas de urgente aplicación. Según lo señalado por la Parte, se está instrumentando el “Programa de inspección Tren Maya en las materias de impacto ambiental, forestal, vida silvestre y fuentes de contaminación”¹¹⁷ y las denuncias se tendrían en consideración en las acciones de inspección en los tramos 1, 2, 3 y 4 del megaproyecto, empero no hay información que apunte a actos de aplicación respecto del tramo correspondiente al tramo 5 sur.¹¹⁸
101. La instrumentación efectiva del mecanismo de denuncia popular establecido en la LGEEPA es relevante porque permite que cualquier persona pueda denunciar actos que produzcan daño al medio ambiente, lo cual fomenta la participación ciudadana en la protección y conservación del entorno natural. Además, este mecanismo promueve la transparencia y la rendición de cuentas por parte de las autoridades, ya que les obliga a investigar las denuncias recibidas y a tomar medidas para proteger el medio ambiente y sancionar a los presuntos infractores. Al respecto, en su determinación sobre la petición *Tarahumara* el Secretariado consideró que “la aplicación efectiva por parte de la autoridad ambiental del procedimiento de denuncia popular es fundamental para incentivar y promover la participación ciudadana en la protección del ambiente.”¹¹⁹
102. Un expediente de hechos podría presentar información sobre la instrumentación del mecanismo de denuncia popular como mecanismo para garantizar la protección y conservación del medio ambiente respecto de la ejecución del Proyecto.
103. En conclusión, el Secretariado recomienda la preparación de un expediente de hechos sobre la aplicación efectiva de los artículos 162, 170, 189, 192, 193 y 194 de la LGEEPA; 154 y 155: fracciones VII y XII de la LGDFS, y 107 de la LGVS.

III. NOTIFICACIÓN

104. Habiendo examinado la petición SEM-22-002 (*Tren Maya*) a la luz de la respuesta de los Estados Unidos Mexicanos, el Secretariado encuentra que existen cuestiones centrales abiertas en relación con el proceso de evaluación del impacto ambiental asociado a la construcción del tramo 5 sur del Tren Maya y la instrumentación del mecanismo de denuncia popular al respecto,

¹¹⁷ *Ibid.*, § 59.

¹¹⁸ *Cfr.* Respuesta, § 59.

¹¹⁹ SEM-00-006 (*Tarahumara*) Notificación con base en el artículo 15(1) (29 de agosto de 2002) p. 13, en: <https://bit.ly/ADV-00-006es>.

y recomienda la elaboración de un expediente de hechos respecto de la aplicación efectiva de las disposiciones que se enumeran a continuación:

- i) artículos 5: fracciones III, VIII y XI, y 28: fracciones I y VII de la LGEEPA, en relación con la naturaleza preventiva del procedimiento de evaluación del impacto ambiental del Proyecto;
 - ii) artículos 5: fracciones III, VIII y XI, 15: fracción XII y 28: fracciones I y VII de la LGEEPA; 5: fracción I y 58: inciso a) de la LGVS, y 7 *bis*: fracción I y 14 *bis* 5: fracciones I, IX y XX de la LAN, con respecto a la supuesta falta de estudios ambientales;
 - iii) artículos 93 y 97 de la LGDFS, y 7 *bis*: fracción I y 14 *bis* 5: fracciones I, IX y XX de la LAN, en relación con el cambio de uso de suelo en terrenos forestales;
 - iv) artículos 5: fracciones III, VIII y XI y 28: fracciones I y VII de la LGEEPA, en lo concerniente a la supuesta fragmentación de la evaluación de impacto ambiental del proyecto Tren Maya;
 - v) artículos 162, 170, 189, 192, 193 y 194 de la LGEEPA; 154 y 155: fracciones VII y XII de la LGDFS, y 107 de la LGVS, respecto de la instrumentación del procedimiento de denuncia popular.
105. En conformidad con el artículo 24.28(1) del T-MEC, el Secretariado notifica al Consejo de la CCA y al Comité de Medio Ambiente del capítulo 24 del T-MEC su determinación en cuanto a que, en aras de la consecución de los objetivos del capítulo 24 del T-MEC,¹²⁰ se amerita elaborar un expediente de hechos relativo a la petición SEM-22-002 (*Tren Maya*).
106. En conformidad con lo previsto en el artículo 24.28(2) del T-MEC, el Secretariado “elaborará el expediente de hechos si al menos dos miembros del Consejo le ordenan hacerlo”.

Sometida respetuosamente a su consideración,

Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental

(firma en el original)

Por: Jorge Daniel Taillant
Director ejecutivo

ccp: Miguel Ángel Zerón, representante alterno de México
Stephen de Boer, representante alterno de Canadá
Jane Nishida, representante alterna de Estados Unidos
Puntos de contacto del Comité de Medio Ambiente
Paolo Solano, director de asuntos jurídicos y titular de la Unidad SEM
Peticionarias

Anexo: *Leyes ambientales en cuestión.*

¹²⁰ T-MEC, artículo 24.2(2): “Los objetivos de este capítulo son [...] promover altos niveles de protección ambiental y una aplicación efectiva de las leyes ambientales [...]”.